Das Gesetzgebungsverfahren im Dritten Reich.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des Doktorgrades

einer

Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

(Rechtswissenschaftliche Abteilung)

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Gerichtsreferendar Albert Frasch

aus Ulm a. D.

Buch- und Kunstdruckerei Wilh. Postberg, Bottrop i. W.

1939

Obmann: Prof. Dr. Eißer

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Genzmer

2. Berichterstatter: Prof. Dr. v. Mangoldt

Tag der mündlichen Prüfung: 20. 12. 1938.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549608_0099

Inhaltsübersicht.

Seite

§ 1. Die Gesetzgebung im allgemeinen. Die Grundgesetze des Dritten Reichs und ihre Einwirkung auf die frühere Gesetzgebung . . . 7

§ 2. Die Regierungsgesetzgebung 17

§ 3. Die Reichstagsgesetzgebung 31

§ 4. Die Volksgesetzgebung 48

§ 5. Die Führergesetzgebung 66

§ 1.

Die Gesetzgebung im allgemeinen. Die Grundgesetze des Dritten Reichs und ihre Einwirkung auf die frühere Gesetzgebung.

I.

Die Art der Gesetzgebung, das Gesetzgebungsverfahren, die Unterscheidung von Gesetz und Verordnung, wie wir sie im 19. und auch meistens noch im 20. Jahrhundert in fast allen Staaten vorfinden, kann nicht verstanden werden, ohne daß wir die Wurzeln ihrer Entstehung kennen.

Das Bürgertum im Kampf gegen den absoluten Staat des 18. und 19. Jahrhunderts suchte sich vor Willkür und Unberechenbarkeit der Staatsakte zu schützen, es suchte Schutz vor Eingriffen des absoluten Staates in Freiheit und Eigentum. Um dies zu erreichen, stellte man die Forderung der Trennung der Gewalten auf, die bisher in der Hand des Monarchen vereint waren. Als gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt sollten sie nach der Montesquieuschen Einteilung vollkommen voneinander getrennt und einander ebenbürtig sein. Durch die Dreiteilung suchte man eine gegenseitige Beschränkung und Überwachung zu erreichen. Die gesetzgebende Gewalt sollte dabei dem Volke zustehen, die vollziehende der Regierung, während schließlich die richterliche Gewalt unabhängigen Richtern zukommen sollte.

Wenn man auch später nicht mehr wie Montesquieu[1]) davon ausging, daß die Staatsgewalt geteilt sei, so unterschied man doch voneinander die einzelnen Tätigkeitsgebiete der einheitlichen und unteilbaren Staatsgewalt, die sich aus Gesetzgebung und Vollziehung zusammensetzten. Diese Trennung von Gesetzgebung und Vollziehung beherrschte sowohl den parlamentarisch-demokratischen Staat als auch den konstitutionellen, wenn auch eine scharfe Trennung in der Praxis des Staatslebens nicht durchgeführt wurde und auch nicht durchgeführt werden konnte.

An der gesetzgebenden Gewalt sollte nun, wie erwähnt, das Parlament, die Volksvertretung und damit das Volk maßgebend beteiligt sein. Rechtssätze, die in Freiheit und Eigentum eingriffen,

[1]) Vgl. Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin und Leipzig 1924, S. 71 ff.

sollten „nur auf dem Wege der formellen Gesetzgebung zu Bestandteilen der geltenden Rechtsordnung erhoben werden dürfen“[2]), also eben nur unter maßgebender Beteiligung der Volksvertretung. Hierin zeigt sich deutlich die Abwehrstellung des Bürgertums, der Drang, die Interessen des einzelnen zu schützen gegenüber dem Staat und seinen Maßnahmen. Der Schutz des Bürgers vor Eingriffen des Staates sollte das Gesetz sein oder, wie Lorenz Stein dies ausdrückte, die Herrschaft des Gesetzes bedeute „die Herrschaft des Prinzips der staatsbürgerlichen Freiheit“[3]), weil eben das Parlament an der Gesetzgebung beteiligt war und das Zustandekommen eines Gesetzes, das einen Eingriff in die Freiheit der Staatsbürger bedeutete, von ihm abhängig war. Der Vorbehalt des Gesetzes war die beherrschende Vorstellung. Was darunter fiel, ergab das politische Kräftespiel zwischen Parlament und Regierung.

Gesetz im materiellen Sinn war so im konstitutionellen Staate jede Rechtsnorm, die den Zweck verfolgte, „die Sphäre der freien Tätigkeit von Persönlichkeiten gegeneinander abzugrenzen“[4]) oder mit anderen Worten, jeder Rechtssatz, der in die Rechts- und Freiheitssphäre des einzelnen eingreift.

Gesetz im formellen Sinn dagegen war dasjenige Gesetz, das durch Mitwirkung des Parlaments in einem bestimmten formellen Verfahren zustandegekommen ist. Um den größtmöglichen Schutz des einzelnen vor Eingriffen zu erreichen, sollten alle Gesetze im materiellen Sinne gleichzeitig auch Gesetze im formellen Sinne sein, d. h. sie sollten nur durch den Gesetzgeber, also das Parlament erlassen werden dürfen. Durch die Prägung des Begriffs des formellen Gesetzes sollte weiterhin noch erreicht werden, daß der Einfluß des Parlaments auch auf andere Staatsakte, nicht nur auf materielle Gesetze, möglich war, wie z. B. auf den Haushaltsplan, die Beschaffung von Krediten, also Angelegenheiten, die für das Volksleben besonders wichtig sind und daher auch nur unter Mitwirkung des Volkes erledigt werden sollten.

Daneben mußte man aber aus praktischen Gesichtspunkten heraus der Regierung die Möglichkeit geben, selbständig, d. h. ohne den normalen Gesetzgebungsweg über das Parlament dazu benützen zu müssen, Rechtssätze zu schaffen. Diese Rechtssätze hieß man „Verordnungen“. Da nun die Regierung von sich aus schon Verordnungen erlassen konnte, unterschied man wieder zwischen Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen. Unter Rechtsverordnung war die von Staatsorganen nicht im normalen Gesetzgebungsverfahren erlassene Rechtsnorm zu verstehen. Die Verwaltungsverordnungen, die ohne besondere gesetzliche Ermächtigung erlassen werden konnten, waren die im Verwaltungsverfahren von Staatsorganen erlassenen Rechtssätze, die zwar auch Normen waren, aber nicht, wie die Rechtsverordnungen, jedermann angingen, sondern nur die der erlassenden

---

[2]) Georg Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887, S. 255.
[3]) Lorenz Stein, Die vollziehende Gewalt, 1869, I. Bd., S. 87.
[4]) Jellinek, a. a. O., S. 240.

übergeordneten Behörde untergeordnete Dienststelle. Sie wirkten sich im wesentlichen also nur in der Behördenorganisation aus und dienten der Durchführung des Grundsatzes der Einheit der Verwaltung.

Unter den Rechtsverordnungen waren besonders wichtig die sogenannten Ausführungsverordnungen. Zur praktischen Anwendung eines Gesetzes war es vielfach noch notwendig, daß besondere Ausführungsbestimmungen erlassen wurden. Um diese Kleinarbeit dem Gesetzgeber abzunehmen, gab man der Regierung die Befugnis, Verordnungen zu erlassen, die aber, wie die Rechtsverordnungen überhaupt, nur gültig waren im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung. Dies deshalb, um zu verhindern, daß die ermächtigte Regierungsstelle über das Parlament hinweg und ohne dessen Genehmigung in Rechte der Staatsbürger eingreifen konnte.

Auch der demokratische Staat behielt diese Unterscheidung von Gesetz im formellen und materiellen Sinn einerseits und Gesetz und Verordnung andererseits, die in der konstitutionellen Theorie eine so große Rolle gespielt hatte, bei. Nach der Weimarer Reichsverfassung ergab sich folgendes Bild[5]):

Es gab: Gesetze im formellen Sinn, das waren alle Akte des Gesetzgebers, die zu ihrer staatsrechtlichen Gültigkeit den Weg der Gesetzgebung durchlaufen haben mußten.

Gesetze im materiellen Sinn, das war jeder Rechtssatz, ob er nun den Weg der Gesetzgebung durchlaufen hatte oder im Verwaltungswege erlassen worden war.

Die Normen der Verfassung selbst nahmen unter den Gesetzen insofern eine Sonderstellung ein, als sie nur durch eine qualifizierte Mehrheit geändert werden konnten (Art. 76 WRV.). Verfassungsgesetze hatten also den Vorrang vor anderen Gesetzen. Zugrunde lag der Weimarer Reichsverfassung grundsätzlich allenthalben der formell-materielle Gesetzesbegriff, d. h. jede Rechtsnorm kam grundsätzlich in dem von der Verfassung vorgeschriebenen Gesetzgebungsweg zustande, nämlich durch die verfassungsmäßig dazu berufenen gesetzgebenden Reichsorgane. Ausnahmsweise gab es auch formelle Gesetze, die bloß formell, nicht zugleich auch materiell Reichsgesetze waren (Reichshaushalt, Kriegserklärung, Amnestie).

Es gab ferner die Rechtsverordnungen; das waren die von Staatsorganen nicht im Gesetzgebungsverfahren, sondern auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung erlassenen Rechtssätze. Hierbei unterschied man wieder die einfache Rechtsverordnung, die Rechtsverordnung mit Gesetzeskraft und schließlich die verfassungsvertretende Rechtsverordnung. Der einfachen Rechtsverordnung ging das Gesetz vor. Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft konnten von Gesetzen abweichen. Der Erlaß von verfassungsvertretenden Rechtsverordnungen war möglich nach Art. 48 Abs. 2 WRV. und ferner auf Grund

---

[5]) Vgl. zum Folgenden: Giese, Die Verfassung des deutschen Reiches, 1931, 8. Aufl., S. 171 ff. u. 193 ff., und Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 1929, S. 312 ff.

eines mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossenen Gesetzes; sie konnten auch von der Verfassung abweichen.

II.

Das in der Weimarer Verfassung vorgesehene Gesetzgebungsverfahren hat versagt, es mußte zwangsläufig versagen, sobald besondere Schwierigkeiten in der politischen Lage des Reiches auftraten. Das System der gegenseitigen Überwachung, des allgemeinen Mißtrauens, wie es die Weimarer Verfassung enthielt, konnte in solchen Lagen unmöglich produktive Arbeit hervorbringen. Will man alle Gründe hierfür erkennen, so muß man von der politischen Seite her, wie von der juristischen die Lage betrachten, wie sie von der Weimarer Verfassung und durch die Einführung des Parlamentarismus überhaupt geschaffen wurde.

Der Weg der Reichsgesetzgebung nach der Weimarer Verfassung war sehr verschiedenartig. Hauptorgane des Gesetzgebungsverfahrens waren der Reichstag und das Reichsvolk, soweit diesem im Einzelfalle das Amt des Gesetzgebers zustand. Daneben konnten aber auch noch andere Organe — „Nebenorgane der Gesetzgebung", wie Anschütz[6]) sie heißt — an dem Zustandekommen eines Gesetzes beteiligt sein: so der Reichspräsident, die Reichsregierung, der Reichsrat und der Reichswirtschaftsrat. Zum Teil waren sie notwendig beteiligt, d. h. ihre Tätigkeit war zum Zustandekommen eines jeden Gesetzes unbedingt erforderlich, z. B. die Tätigkeit des Reichspräsidenten bei der Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze (Art. 70 WRV.) oder die Mitwirkung mindestens eines Mitglieds der Reichsregierung (zuständigen Ministers) bei der Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze insofern, als ihre Gegenzeichnung zur Gültigkeit des Gesetzes erforderlich war. Zum Teil war die Mitwirkung nur fakultativ insofern, als die Mitwirkung kein Muß, sondern nur ein Kann war, so daß ein Gesetz auch ohne ihre Mitwirkung zustande kommen konnte. Diese fakultative Mitwirkung war der Fall bei der Initiative der Reichsregierung, des Reichsrats und des Reichswirtschaftsrats, die alle berechtigt waren, Gesetze vorzuschlagen (Art. 68 Abs. 1, 69 Abs. 2, 165 Abs. 4 WRV.), ferner bei dem Recht des Reichsrats, auf Gesetzesbeschlüsse des Reichstags hemmend einzuwirken (Art. 74, 76 Abs. 2).

Der regelmäßige Weg der Gesetzgebung war der über den Reichstag. Die Reichsregierung brachte beim Reichstag nach Zustimmung des Reichsrats einen Gesetzentwurf ein. Der Reichstag beschloß in drei Lesungen nach dazwischenliegenden Ausschußberatungen über den Gesetzentwurf. Gegen diesen Beschluß konnte der Reichsrat Einspruch einlegen, der aber wieder durch erneuten Beschluß des Reichstags mit Zweidrittelmehrheit beseitigt werden konnte. Die verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze wurden dann vom Reichspräsidenten ausgefertigt und im Reichsgesetzblatt verkündet.

---

[6]) Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 1929, S. 312—313.

Gesetzesanträge konnten ferner auch aus der Mitte des Reichstags eingebracht werden. Auch das Volk selbst (ein bestimmter Bruchteil) konnte die Einbringung von Gesetzentwürfen im Wege des Volksbegehrens verlangen oder den Antrag stellen, daß Gesetzesbeschlüsse des Reichstags zur Volksabstimmung gebracht wurden. Nahm der Reichstag einen durch Volksbegehren verlangten Gesetzentwurf nicht an, so mußte er zum Volksentscheid gestellt werden. Auch der Reichspräsident konnte jedes vom Reichstag beschlossene Gesetz zum Volksentscheid bringen, ebenso bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat die Entscheidung des Volkes herbeiführen. Endlich konnte noch der Reichsrat einen Volksentscheid verlangen, wenn der Reichstag eine Verfassungsänderung beschlossen hatte, der Reichsrat dagegen Einspruch erhoben hatte und bei seinem Einspruch blieb.

Daß dieses komplizierte Gesetzgebungsverfahren versagen mußte, wenn es der Unzahl der Parteien mit ihren verschiedensten politischen Bestrebungen, die gleichzeitig die Zersplitterung des Volkes widerspiegelten, nicht gelang, sich auf einen Punkt auszurichten, und daß es bei dem Kampf der einzelnen Interessentengruppen gegeneinander allenfalls zu einem Kompromiß kommen konnte, war klar. Ebenso verständlich war es auch, daß die auf solche Weise ins Leben gerufenen Gesetze meist nur Halbheiten sein konnten. So war es nicht verwunderlich, daß man schon am Anfang des Inkrafttretens der Weimarer Verfassung in den Zeiten schwerer wirtschaftlicher Not von dem normalen Gesetzgebungsverfahren wenigstens in der schwersten Zeit abkam und der Reichsregierung weitgehende Vollmachten zur Gesetzgebung erteilte, um auf diese Weise der Not Herr zu werden. Die Unmöglichkeit einer geordneten Gesetzgebung zeigte sich auch in den letzten Jahren vor 1933, wo man, je länger je mehr, von dem normalen Gesetzgebungsverfahren abkam und zwar nicht den früher benutzten Weg der Regierungsgesetzgebung beschritt, sondern zu dem durch die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten ermöglichten Weg der Gesetzgebung durch Notverordnungen überging. 1931 kamen so 42 Notverordnungen gegenüber 35 Gesetzen zustande, während im Jahre 1932 59 Notverordnungen 5 ordentlichen Gesetzen gegenüberstanden[7]).

Der nationalsozialistischen Regierung sollte es vorbehalten bleiben, diesem Verfahren samt seiner es bedingenden Weltanschauung, das zwangsläufig zur Katastrophe hätte führen müssen, ein Ende zu bereiten und an Stelle des im liberalen Staate der Weimarer Verfassung herrschenden Ideenguts des zersetzenden politischen Liberalismus mit dem Leitgedanken der Gewaltentrennung und der Freiheitsrechte ein dem Volksganzen nützliches, einheitliches, gut funktionierendes und ausschließlich dem Volke dienendes Gesetzgebungsverfahren zu setzen.

Die Abkehr von dem alten und die Einführung des neuen Gesetzgebungsverfahrens hat sich schrittweise vollzogen.

---

[7]) Poetzsch-Heffter, Jhrb. d. öffentl. R., Bd. 21, S. 101.

Als erstes grundlegendes Gesetz auf dem Wege zur Beseitigung des Parlamentarismus erging zunächst das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933, das das ausgeleierte Weimarer Gesetzgebungsverfahren zwar nicht völlig beseitigte, aber doch praktisch verdrängte und durch ein neues Verfahren ersetzte: die Reichsregierung selbst wurde zum Gesetzgeber bestellt, und zwar im Gegensatz zu früher nicht nur ausnahmsweise und vorübergehend[8]), sondern sie wurde ein ordentliches Gesetzgebungsorgan. Zum Zustandekommen eines Gesetzes genügt nunmehr der Beschluß der Reichsregierung, dem dann die Ausfertigung und Verkündung durch den Reichskanzler folgt. Die von der Reichsregierung beschlossenen Gesetze können von der Weimarer Verfassung abweichen, die Erhaltung des Reichstags und des Reichsrats als Institution aber wurde gewährleistet, während das Amt des Reichspräsidenten nicht nur als Institution, sondern auch mit all seinen Rechten in seinem Bestand gesichert wurde. Mit diesem als verfassungsänderndem Gesetz beschlossenen Gesetz war bereits der neue Weg gekennzeichnet, auf dem sich das künftige Gesetzgebungsverfahren regelmäßig abspielen sollte. Nicht mehr das Parlament sollte überragendes Gesetzgebungsorgan sein, sondern diese Aufgabe sollte nunmehr der Regierung zufallen. Nicht mehr die Freiheit und das Eigentum des einzelnen sollten im Vordergrund stehen, sondern das Wohl des gesamten Volkes. Damit war aber gleichzeitig die alte Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung entfallen, wie sie im konstitutionellen und parlamentarischen Staate gemacht wurde, weil sie ihren Sinn verloren hatte, da sie zwei verschiedene Organe voraussetzte, von denen das eine nur beschränkte Rechtssetzungsbefugnis hatte. Die gesamte Staatsgewalt läuft heute in der Reichsregierung zusammen, an deren Spitze der Führer und Reichskanzler steht. Eine grundsätzliche Trennung von Gesetzgebung und Verwaltung widerspricht dem nationalsozialistischen Führerstaat, da beides Formen sind, in denen sich der Wille der

[8]) Die im Ermächtigungsgesetz enthaltene zeitliche Beschränkung hatte nicht den Sinn, daß nach Ablauf der 4 Jahre der Reichstag wieder Hauptgesetzgebungsorgan werden sollte. Die Beschränkung hatte ihre Bedeutung auf politischem Gebiet (vgl. u. S. 19 ff.). Daß über die Zeitbeschränkung hinaus auch in Zukunft die Reichsregierung der normale Gesetzgeber sein sollte, ergab sich sowohl aus den Grundsätzen der nationalsozialistischen Staatsführung als auch aus der weiteren Entwicklung, insbesondere aus dem Neuaufbaugesetz und dem Gesetz zur Verlängerung des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich. Aus letzterem, das ebenfalls zeitlich beschränkt ist, muß ohne weiteres auf den politischen Sinn der Beschränkung geschlossen werden und rückschließend auch auf einen solchen bei der Beschränkung des Ermächtigungsgesetzes. Vgl. Köllreutter, Deutsches Verfassungsrecht, S. 169, Huber, Verfassung, 1937, S. 28, und Becker, Diktatur und Führung, 1934, S. 28. A. A. wohl Nikolai, „Zum Gesetz über den Neuaufbau des Reiches", Deutsche Juristenzeitung 1934, S. 233 ff., der meint, die zeitliche Beschränkung sei erst mit dem Neuaufbaugesetz gefallen, und dabei offenbar davon ausgeht, daß die Reichsregierung nicht schon vom Erlaß des Ermächtigungsgesetzes an als ordentliches und nicht nur vorübergehendes Gesetzgebungsorgan betrachtet werden konnte. Jedoch aus den erwähnten Gründen zu Unrecht. Ebenfalls a. A. Tatarin-Tarnheyden, a. a. O., S. 77.

Führung äußert, die nicht geteilt werden kann. Die Unterscheidung von Gesetz und Rechtsverordnung bedeutet daher heute nicht mehr, daß das Gesetz über den Reichstag zustandegekommen ist, während die Rechtsverordnungen sonstige von dazu ermächtigten Staatsorganen erlassene Rechtssätze sind, insbesondere Rechtssätze, die von der Regierung erlassen worden sind. Der politische Sinn, den die Unterscheidung von Gesetz und Verordnung hatte, ist mit der Abkehr von der Gewaltenteilung, wie sie der parlamentarische Staat hatte, entfallen. Die Begriffsbestimmung, die der liberale Staat für Gesetz und Verordnung hatte, trifft heute nicht mehr zu, da die Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Regierung weggefallen ist. Zwar wird heute noch die verschiedenartige Benennung gebraucht, jedoch hat diese Unterscheidung nicht mehr den politischen Sinn wie früher. Gesetz ist auch heute noch jede Rechtsnorm, die im vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahren zustandegekommen ist, also nunmehr auch im Regierungsgesetzgebungsverfahren. Dabei kann man wieder unterscheiden zwischen dem Gesetz dem Inhalt nach und dem nur der Form nach, das allerdings heute seinen politischen Sinn verloren hat. Haushaltsfeststellung und Kreditermächtigung erfolgen auch heute noch in Form von Gesetzen, obwohl es sich an sich lediglich um Angelegenheiten finanzwirtschaftlicher Art handelt. Indessen ist die Form des Gesetzes wohl deshalb beibehalten worden, um bei der allgemeinen politischen Bedeutung dieser Angelegenheiten die Mitwirkung der gesamten Reichsregierung zum Ausdruck zu bringen. Die Beibehaltung der Form des Gesetzes nur deshalb, um, wie früher, dem Reichstag Einfluß auf diese Staatsakte zu geben, wäre auf jeden Fall sinnlos.

Daneben können wir auch heute noch Rechtsverordnungen unterscheiden, das sind die auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung nicht im Gesetzgebungsverfahren erlassenen Rechtssätze. Sie müssen sich, wie früher, im Rahmen des ermächtigenden Gesetzes halten[9]).

Eine Ausnahme hiervon bilden die Führerverordnungen[10]). Sie tragen zwar wohl in Anlehnung an das Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten der Weimarer Verfassung den Namen „Verordnung", sind aber weder zeitlich noch sachlich beschränkt und müssen insbesondere nicht, wie dies bei den Verordnungen des Reichspräsidenten der Fall war, auf Verlangen des Reichstags außer Kraft gesetzt werden.

Im weiteren Verlauf der Neuordnung des Gesetzgebungsverfahrens wurde durch das Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. 12. 1933 (RGBl. I S. 1016) abgeändert durch das Gesetz vom 3. 7. 1934 (RGBl. I S. 529) zur Gewährleistung engster Zusammenarbeit der Partei mit den öffentlichen Behörden der Stell-

---

[9]) Vgl. dazu Köllreutter, Quellen des nat.-soz. Staatsrecht, in „Die Verwaltungsakademie", Handbuch f. d. Beamten im nat.-soz. Staat, Bd. 1, Beitr. 16, S. 9 ff.

[10]) S. u. § 5.

vertreter des Führers Mitglied der Reichsregierung (§ 2). Damit und mit einem weiteren Erlaß des Führers und Reichskanzlers vom 27. 6. 1934, durch den der Stellvertreter des Führers oder von ihm bestellte Referenten das Recht erhielten, an der Bearbeitung von Gesetzentwürfen sämtlicher Reichsminister teilzunehmen, wurde eine feste Querverbindung zwischen Partei und Staat hergestellt und der Partei die Möglichkeit gegeben, maßgebenden Einfluß auf die Gesetzgebung zu nehmen.

Das Neuaufbaugesetz vom 30. 1. 1934 setzte diese Entwicklung fort, indem es die Hoheitsrechte der Länder beseitigte und die Reichsregierung ermächtigte, neues Verfassungsrecht zu setzen. Damit war die Möglichkeit zur Beseitigung des Reichsrats, als eines an der Gesetzgebung nach der Weimarer Verfassung beteiligten Organs gegeben, was denn auch durch das Gesetz über die Aufhebung des Reichsrats vom 14. 2. 1934 (RGBl. I S. 89) geschah.

Das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs vom 1. 8. 1934 (RGBl. I S. 747) bedeutete einen gewissen Abschluß, nachdem dadurch die bisherigen Befugnisse des Reichspräsidenten auf den Führer und Reichskanzler übergegangen waren. Damit hörte das Nebeneinandergehen von Reichspräsident und Reichskanzler auf; das Reich erhielt eine oberste Spitze, wie sie dem Führerstaat entspricht, und ein etwaiges Gegeneinanderarbeiten in politischen wie gesetzgeberischen Fragen wurde unterbunden; der Führer und Reichskanzler erhielt vielmehr entscheidenden Einfluß auf beiden Gebieten. Man könnte lediglich zweifeln, ob die Vereinigung der beiden Ämter nur auf Lebzeiten Adolf Hitlers oder für immer bestehen soll. Zwar bestimmt § 1 Satz 2 des Gesetzes über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs: „infolgedessen gehen die bisherigen Befugnisse des Reichspräsidenten auf den Führer und Reichskanzler Adolf Hitler über." Daraus ließe sich allenfalls ein Schluß für eine nur für die Person Adolf Hitlers bestimmte Vereinigung der beiden Ämter ziehen. Eine solche Auslegung des Gesetzes ist jedoch abzulehnen. Der Satz 1 des § 1 des Gesetzes bestimmt, daß das Amt des Reichspräsidenten mit dem des Reichskanzlers vereinigt wird. Der nächste Satz gibt lediglich eine Erläuterung bezüglich der Auswirkung auf die damaligen Verhältnisse. Die Richtigkeit dieser Ansicht geht einmal auch aus dem Erlaß des Reichskanzlers zum Vollzug des Gesetzes über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs vom 2. 8. 1934 hervor, in dem der Führer den Wunsch ausdrückte, daß die vom Kabinett beschlossene und verfassungsrechtlich gültige Betrauung seiner Person und „damit des Reichskanzleramts an sich" mit den Funktionen des früheren Reichspräsidenten die ausdrückliche Sanktion des Deutschen Volkes erhalte. Weiterhin spricht für die dauernde Vereinigung auch das ganze Wesen des Führerstaats, dem eine Beibehaltung oder Wiedereinführung der beiden Ämter widerspräche[11]).

Durch das Gesetz über Volksabstimmung vom 14. 7. 1933 (RGBl. I S. 479) wurde ein neuer Weg der Volksgesetzgebung

[11]) Ebenso wohl auch Lammers, Deutsche Justiz 1934, Nr. 42, Ausg. A, S. 1297. Zweifelhaft Köllreutter, Deutsches Verfassungsrecht, S. 141 ff.

eröffnet. Durfte nach der Weimarer Verfassung das Volk nur nach vorausgegangenem parlamentarischem Gesetzgebungsverfahren bei Meinungsverschiedenheiten unter den an der Gesetzgebung mitwirkenden Organen (Reichspräsident, Reichstag, Reichsrat) zur Entscheidung angerufen werden, oder aber konnte nur eine kleine Minderheit im Volk über ein Volksbegehren einen Volksentscheid herbeiführen, so gab das Gesetz über Volksabstimmung nunmehr der Reichsregierung die Möglichkeit, das Volk zu befragen und damit selbst mit dem Volk in Verbindung zu treten.

Erwähnt sei schließlich noch die Verordnung des Reichspräsidenten zur Vereinfachung des Erlasses von Ausführungsvorschriften vom 30. 3. 1933 (RGBl. I S. 147), wonach die Mitwirkung von Reichstagsausschüssen zum Erlaß von Ausführungsvorschriften (Rechts- oder Verwaltungsvorschriften), soweit sie in Gesetzen und in Verordnungen des Reichs vorgesehen ist, wegfällt.

Sah die Weimarer Verfassung noch in beschränktem Umfang ein selbständiges Gesetzgebungsrecht der Länder vor, so wurde dieses im Zuge des Neuaufbaus des Reichs beseitigt.

Das vorläufige Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. 3. 1933 (RGBl. I S. 153) führte zunächst auch in den Ländern das vereinfachte Gesetzgebungsverfahren ein, die Ländervertretungen (Landtage) wurden auf der Grundlage der Stimmenzahl der Reichstagswahl vom 5. 3. 1933 ebenso wie die gemeindlichen Selbstverwaltungskörper neu gebildet. Das zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. 4. 1933 (RGBl. I S. 173) abgeändert durch die Gesetze vom 25. 4. und 26. 5. 1933 (RGBl. I S. 225 und S. 293) ermöglichte eine mit der des Reichs einheitliche Politik der Länder durch Bestellung von Reichsstatthaltern in den Ländern, in denen sie als Organe des Reichs im Auftrage und Namen des Reichs wesentliche Befugnisse der Landesgewalt übernahmen. Jedoch blieb die Landesgewalt weiterhin bestehen.

Als am 14. 10. 1933 durch Verordnung des Reichspräsidenten der Reichstag aufgelöst wurde, ersuchte der Reichsminister des Innern im Auftrage des Reichskanzlers, von der Anordnung der Neuwahlen zu den gleichzeitig nach § 11 des ersten Gleichschaltungsgesetzes aufgelösten Landtagen abzusehen. Durch das Neuaufbaugesetz (Art. 1) wurden dann die Volksvertretungen in den Ländern aufgehoben und damit der tatsächlich seit der Reichstagsauflösung vom 14. 10. 1933 bestehende Zustand auch staatsrechtlich sanktioniert. Die Hoheitsrechte der Länder, insbesondere also das in diesem Zusammenhang wichtige Gesetzgebungsrecht der Länder, gingen auf das Reich über (Art. 2 Abs. 1 des Neuaufbaugesetzes); die Landesregierungen wurden der Reichsregierung unterstellt (Art. 2 Abs. 2 des Neuaufbaugesetzes), die Reichsstatthalter der Dienstaufsicht des Reichsministers des Innern (Art. 3 des Neuaufbaugesetzes). Ferner können nunmehr nach § 3 des Reichsstatthaltergesetzes vom 30. 1. 1935 (RGBl. I S. 65) die Reichsminister bei Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben, unbeschadet der Dienstaufsicht des Reichsministers des Innern, den Reichsstatthalter unmittelbar mit Weisungen versehen. Durch das

Reichsstatthaltergesetz vom 30. 1. 1935 wurde das zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich aufgehoben (§ 11 des Reichsstatthaltergesetzes).

Die Länder konnten so nicht mehr kraft eigenen Rechts Gesetze erlassen. Soweit das Reich die Gesetzgebung nicht für sich in Anspruch nimmt, nehmen die Länder sie im Auftrag und im Namen des Reichs wahr (§ 1 der ersten Verordnung über den Neuaufbau des Reichs vom 2. 2. 1934, RGBl. I S. 81). Die Landesgesetze bedürfen jedoch der vorherigen Zustimmung der Reichsregierung oder des zuständigen Reichsministers, auf die die Reichsstatthalter, denen sowohl nach dem zweiten Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes) als auch nach dem Reichsstatthaltergesetz vom 30. 1. 1935 (§ 6 des Gesetzes) die Ausfertigung und Verkündung der Landesgesetze übertragen worden war, ausdrücklich hinzuweisen haben (§ 3 Abs. 1 der ersten Verordnung über den Neuaufbau des Reichs und § 6 des Reichsstatthaltergesetzes). Ein Prüfungsrecht des Reichsstatthalters kann diesem nicht mehr zugebilligt werden, wenn die Reichsregierung das Gesetz bereits gebilligt hat. Der Reichsstatthalter muß das Gesetz ausfertigen und verkünden, selbst wenn er der Ansicht sein sollte, daß die Richtlinien der Reichspolitik verletzt sind; denn diese Frage wurde ja bereits durch die Billigung der Reichsregierung verneint. Ein ohne die Zustimmung der Reichsregierung erlassenes Gesetz wäre ungültig und dürfte von niemand beachtet werden.

§ 3 Abs. 2 der ersten Verordnung über den Neuaufbau des Reichs bestimmt weiter, daß der zuständige Reichsminister für seinen Geschäftsbereich anordnen kann, daß ihm Rechtsverordnungen vor Erlaß vorgelegt werden, wodurch wiederum erreicht wird, daß die Länder keine von den Zielen der Reichsregierung abweichenden Maßnahmen treffen können. Die Abhängigkeit der Landesregierungen von der Reichsregierung ermöglicht auch, daß die Reichsregierung der Landesregierung die Anweisung geben kann, von der Reichsregierung notwendig gehaltene Gesetze zu erlassen.

Die Landesgesetzgebung erweist sich so heute als mittelbare Reichsgesetzgebung, für die im wesentlichen dieselben Grundsätze zu gelten haben, wie bei der Regierungsgesetzgebung, nur eben immer mit dem Unterschied, daß sie von der Zustimmung der Reichsregierung abhängig ist[12])[13]).

---

[12]) Vgl. im übrigen zur Frage der Landesgesetzgebung Köllreutter, Deutsches Verfassungsrecht, S. 112 ff.; Meißner-Kaisenberg, Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich, Berlin 1935, S. 106 ff.; Huber, Verfassung, S. 132; Medikus, Das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches im Nat.-Soz. Handbuch für Recht und Gesetzgebung, S. 359. Ferner Mallmann, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, Universitas-Archiv Bd. 91, S. 234, mit weiterem Schrifttumsnachweis.

[13]) Der Ausdruck „Landesgesetz" ist eigentlich ungenau, er müßte zutreffend „Landesregierungsgesetz" heißen, da ja die Wahrnehmung der Gesetzgebungshoheit nicht auf die Länder, sondern auf die Landesregierungen zurückübertragen wurde (§ 1 der Verordnung über den Neuaufbau des Reichs

§ 2.

Die Regierungsgesetzgebung[1]).

Nach Aufhebung des Reichsrats und des vorläufigen Reichswirtschaftsrats sind an der Gesetzgebung noch beteiligt:

Die Reichsregierung,
der Reichstag,
das Reichsvolk,
der Führer und Reichskanzler.

Die wichtigste und weitaus überragende Art der Gesetzgebung ist heute zweifellos die Regierungsgesetzgebung. Eine Ermächtigung der Reichsregierung zur Rechtssetzung war auch in der Weimarer Verfassung wiederholt vorgekommen (vgl. RGBl. I 1919, Gesetz vom 17. 4. 1919, S. 394; RGBl. I 1920, Gesetz vom 3. 8. 1920, S. 1493; RGBl. I 1923, Gesetz vom 13. 10. 1923, S. 943 u. S. 150; RGBl. I 1923, Gesetz vom 8. 12. 1923, S. 1179). Alle diese Ermächtigungsgesetze waren jedoch irgendwie beschränkt, sei es nun, daß die Ermächtigung nur auf gewisse Zeit oder nur auf bestimmte Gebiete (z. B. auf wirtschaftliches, soziales, finanzielles Gebiet) sich erstreckte oder nur während des Bestands einer bestimmten Regierung galt oder sei es, daß ein Ausschuß des Reichstags und des Reichsrats vor Erlaß der Verordnungen zu hören war oder aber auf Verlangen des Reichstags oder des Reichstags und Reichsrats die Aufhebung der Verordnungen zu erfolgen hatte. Kennzeichnend für alle diese Ermächtigungsgesetze war, daß sie in Zeiten erlassen werden mußten, die Schwierigkeiten mit sich brachten, die der schwerfällige normale parlamentarische Gesetzgebungsweg nicht zu meistern imstande war, daß man also schon damals weitgehend von dem gefeierten Parlamentarismus, wenn auch nur zeitweise, abgehen mußte, um der Lage Herr werden zu können. Das gleiche Bild, das sich uns auch vor der nationalsozialistischen

vom 2. 2. 34). In diesem Sinn sind auch die obigen Ausführungen zu verstehen. Inhaltsfeststellung und Sanktion der Landesgesetze ist trotz der Abhängigkeit der Landesregierungen von der Reichsregierung einzig Sache der Landesregierung. Dem Reichsstatthalter steht nur die Ausfertigung und Verkündung zu.

[1]) Vgl. zum Folgenden: Huber, Verfassung, 1937, S. 115. Köllreutter, Deutsches Verfassungsrecht, S. 134 ff. Meißner-Kaisenberg, Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich, S. 69, 108. Pfundtner, Die Quellen der geltenden Verfassung, in: Nat.-Soz. Handbuch f. Recht u. Gesetzgebung, S. 340. Poetzsch-Heffter, Ule-Dernedde, Vom Deutschen Staatsleben, Jhrb. d. öffentl. R. d. Gegenwart, Bd. 22.

Machtergreifung darbot, wo man freilich nicht zur Regierungsgesetzgebung griff, weil wohl auch diese versagt hätte, sondern zur Diktatur des Reichspräsidenten, um den Zusammenbruch des Systems zu verhindern und den Staatsapparat zur Not funktionsfähig zu erhalten.

War die Regierungsgesetzgebung zu jener Zeit nur als Ausnahme anzusehen und immer nur beschränkt zulässig gewesen, so ist sie heute als das Normale zu betrachten, und zwar unbegrenzt. In sachlicher Beziehung ergibt sich dies ohne weiteres aus dem Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. 3. 1933 und dem Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. 1. 1934, die beide die Grundlage für die Regierungsgesetzgebung bilden. In zeitlicher Hinsicht könnte man vielleicht Bedenken haben. Die an sich mit der für Verfassungsänderungen vorgesehenen Mehrheit beschlossenen Gesetze könnten nämlich, wollte man die staatsrechtliche Lage im Geiste der Weimarer Verfassung beurteilen, nach der dort geltenden Praxis vom Reichstag mit einfacher Mehrheit aufgehoben werden[2]). Zwar erfüllen diese Gesetze, was ihr Zustandekommen anbetrifft, alle Erfordernisse der Weimarer Verfassung. Ihrem Inhalt nach brechen sie jedoch vollkommen mit den politischen Anschauungen, die der Weimarer Verfassung zugrunde lagen: sie sind erfüllt mit dem neuen nationalsozialistischen Ideengut, auf das die Regeln der Weimarer Verfassung nicht angewandt werden können, das vielmehr nur aus sich selbst heraus beurteilt werden kann. Dazu kommt noch, daß etwa im Widerspruch mit diesen Gesetzen stehende Bestimmungen der Weimarer Verfassung überhaupt nicht mehr gelten. Eine solche Auslegung kann aber nur zu dem Ergebnis kommen, daß eine Aufhebung der Gesetze durch den Reichstag nicht möglich ist, weil sie Gegensätze zwischen Reichstag und Reichsregierung zur Voraussetzung hätte, die es in Wirklichkeit heute nicht mehr gibt[3]). Für eine zeitliche Begrenzung scheint zunächst auch der Umstand zu sprechen, daß das vom Reichstag am 24. März 1933 beschlossene Ermächtigungsgesetz, das nur eine Geltungsdauer von 4 Jahren hatte, am 30. Januar 1937 durch das Gesetz zur Verlängerung des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich nur auf weitere 4 Jahre

---

[2]) Dies gilt nach der Weimarer Verfassung freilich nur für sogenannte Verfassungsdurchbrechungen — und um solche handelt es sich in unserem Fall —, nicht für echte Verfassungsänderungen. Aber auch bei Verfassungsänderungen ist heute keine qualifizierte Mehrheit mehr notwendig, da die Bestimmungen der Weimarer Verfassung keinerlei Vorrang vor anderen Gesetzen mehr genießen. Auch verfassungsändernde Gesetze könnten daher an sich vom Reichstag mit einfacher Mehrheit aufgehoben werden.

[3]) Daß der Reichstag bei Neuordnung eines Gebietes aus politischen Gründen mit der entsprechenden Gesetzgebung betraut und durch diese dann ein Regierungsgesetz aufgehoben würde, ist nur so denkbar und mit dem Führerstaat vereinbar, daß dies nicht gegen den Willen der Reichsregierung erfolgt. So wie es durchaus möglich ist, daß die Reichsregierung ein von ihr beschlossenes Gesetz, weil es seinen Zweck nicht erreichte oder aus sonstigen Gründen, ändert oder aufhebt. Ob freilich tatsächlich der Reichstag überhaupt mit solcher Gesetzgebung beauftragt wird, erscheint sehr fraglich.

verlängert wurde. Daraus könnte man nun schließen, daß das in der Weimarer Verfassung vorgesehene und dort normale Gesetzgebungsverfahren über den Reichstag wieder aufleben sollte, falls der Reichstag eine weitere Verlängerung des Ermächtigungsgesetzes nicht beschließen und dieses also außer Kraft treten würde. Allein eine solche Auffassung hätte den Sinn dieser Gesetze wohl verkannt. Es mag zunächst darauf hingewiesen werden, daß es der Reichsregierung auf Grund des Art. 4 des Neuaufbaugesetzes („Die Reichsregierung kann neues Verfassungsrecht setzen") ohne weiteres möglich wäre, den Reichstag als Institution aufzuheben und damit auch dessen Gesetzgebungsrecht zu beseitigen[4]). Der Reichstag könnte dann auch nach Ablauf der 4 Jahre nicht selbständig wieder aufleben und als Hauptgesetzgebungsorgan wieder tätig werden, so wenig man etwa die Ansicht vertreten kann, daß die von der Reichsregierung auf Grund des Ermächtigungs- und Neuaufbaugesetzes erlassenen Gesetze nur beschränkte Geltungsdauer haben. Es handelt sich eben bei der neuen Gesetzgebung um einen völligen Umbruch des Weimarer Systems, der einen Rückfall in die alten Methoden der Gesetzgebung nicht mehr zuläßt.

Eine solche Auffassung muß insbesondere auch darum abgelehnt werden, weil sie dem Führergrundsatz widerspräche, für den es eine zeitliche Begrenzung nicht gibt und auf dem die nationalsozialistische Staatsführung aufgebaut ist, deren Grundsätze zeitlich nicht begrenzt sind. Es kann und soll nicht der Sinn des Ermächtigungsgesetzes und des Gesetzes zur Verlängerung dieses Gesetzes sein, es im Grunde doch bei dem alten Gesetzgebungsverfahren zu belassen und nur, wie dies schon früher geschehen ist, während einer Übergangszeit zur Überwindung einer Krise die Regierungsgesetzgebung, wenn auch in bedeutend größerem Umfange als früher, als Ausnahme zuzulassen. Das Hauptgewicht der Gesetzgebung wird vielmehr auch in Zukunft auch auf der Reichsregierung liegen[5]). Mag auch der Reichstag in Zukunft noch als Gesetzgeber in Frage kommen, seine Bedeutung gegenüber der Zeit des Weimarer Staates hat er auf alle Fälle grundlegend geändert. Die Beschränkung der zeitlichen Geltungsdauer des Ermächtigungsgesetzes hat ihre Bedeutung mehr auf politischem Gebiet insofern, als dadurch eine Möglichkeit geschaffen ist, das zwischen Führung und Volk bestehende Vertrauensverhältnis zu bestätigen.

Über den Gang bei der Regierungsgesetzgebung selbst ist zu sagen:

Der Gesetzentwurf wird zunächst unter Beiziehung etwaiger beteiligter Reichsministerien in dem zuständigen Fachministerium bearbeitet (vgl. § 27 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien, bes. Teil u. § 9 der Geschäftsordnung der Reichsregierung). Nach der Verfügung[6]) des Führers vom 27. 7. 1934 hat dieser in seiner

---

[4]) Ebenso Lammers, Deutsche Justiz 1934, S. 1297.

[5]) Ebenso Mallmann, a. a. O., S. 222.

[6]) Köllreutter, Der Aufbau des Deutschen Führerstaats, Die Verwaltungsakademie, Handbuch für den Beamten im nat.-soz. Staat, Bd. 1, Beitr. 19, S. 40.

Eigenschaft als Reichskanzler zur weiteren Vereinheitlichung von Partei und Staat angeordnet, daß die Partei mehr noch als bisher dadurch zur gesetzgeberischen Arbeit herangezogen wird, daß der Stellvertreter des Führers, Reichsminister Rudolf Heß, oder von ihm bestimmte Referenten das Recht erhalten, an der Bearbeitung von Gesetzentwürfen sämtlicher Reichsministerien teilzunehmen. Nach einem neuen Erlaß des Führers und Reichskanzlers ist der Stellvertreter des Führers und Reichskanzlers auch bei dem Erlaß von Ausführungsbestimmungen und Durchführungsvorschriften, soweit sie im Reichsgesetzblatt veröffentlicht werden, zu beteiligen. Alsdann wird der Entwurf über den Staatssekretär in der Reichskanzlei[7]) (§ 37 der gemeins. Geschäftsordnung der Reichsministerien, bes. Teil) unter Angabe etwa abweichender Meinungen von beteiligten Ministerien der Reichsregierung, der ja als solcher die Gesetzgebungsbefugnis zusteht, zur Beratung vorgelegt (vgl. Art. 57 WRV.). Hierzu bestimmt § 37 Abs. 4 der gemeins. Geschäftsordnung der Reichsministerien, bes. Teil, an dessen Weitergeltung wohl, wie übrigens auch bei den sonst angeführten und noch anzuführenden Bestimmungen, sowohl der gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien als auch der Geschäftsordnung der Reichsregierung nicht zu zweifeln ist, soweit sie nicht im Widerspruch mit den Grundsätzen des Führerstaats stehen: Ist keine mündliche Erörterung im Kabinett erforderlich, so ist im Übersendungsschreiben des Staatssekretärs in der Reichskanzlei[7]) an die Reichsregierung zu bemerken, daß ein Beschluß auf schriftlichem Wege ausreichen werde (Umlaufsache). Dies wird besonders bei weniger wichtigen Gesetzen der Fall sein. § 31 der Geschäftsordnung der Reichsregierung bestimmt, daß die Reichsregierung beschlußfähig ist, wenn einschließlich des Vorsitzenden die Hälfte der Reichsminister anwesend oder vertreten ist. Ob diese Bestimmung, die übrigens in der Weimarer Verfassung nirgends verankert ist, sondern zur Regelung des Geschäftsbetriebs diente, noch heute Geltung für sich beanspruchen kann, ist wohl zu verneinen. Mochten früher aus parteipolitischen Gründen die einzelnen Minister ein Interesse daran gehabt haben, daß ohne sie ein Beschluß nicht zustande kam, selbst wenn sie von der Sache an sich nichts verstanden, so ist dieser Grund heute weggefallen. Es ist durchaus denkbar, daß bei der Beschlußfassung eines Gesetzes weniger als die Hälfte der Reichsminister anwesend oder vertreten ist, zumal, wenn es sich um Gesetze von weniger großer Bedeutung oder solche, die nur den Geschäftsbereich eines Ministers betreffen, handelt. Bei der Beratung durch die Reichsregierung sind nun hinsichtlich der Ansichten der einzelnen Minister über den Gesetzentwurf verschiedene Möglichkeiten denkbar[8]):

Der einfachste Fall ist der, daß der Entwurf die Billigung aller an der Beratung Beteiligten findet.

---

[7]) Jetzt „Reichsminister und Chef der Reichskanzlei (Erlaß des Führers und Reichskanzlers über den Chef der Reichskanzlei v. 26. 11. 1937, RGBl. I S. 1297).

[8]) Vgl. Becker, Diktatur und Führung, S. 31.

Möglich ist auch, daß der federführende Minister bei der Beratung auf Widerstand stößt, er sich von der besseren Ansicht eines anderen oder anderer Minister überzeugen läßt, er seinen Antrag entsprechend diesen Vorschlägen zurücknimmt oder seinen Entwurf ändert, und nun sein geänderter Entwurf von den übrigen Beteiligten angenommen wird oder aber, daß die Minister, die ursprünglich anderer Ansicht als der federführende waren, sich von dessen Ansicht überzeugen lassen.

In diesen beiden Fällen steht dann dem Beschluß des Gesetzes nichts mehr im Wege.

Wieder anders und schwieriger ist der Fall, daß trotz der Beratung die Meinungen im Kollegium auseinandergehen und sich auch eine Einigung nicht erzielen läßt. Wer soll nun die Entscheidung treffen?

Nach Art. 58 WRV. faßte die Reichsregierung ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit entschied die Stimme des Vorsitzenden, also nach Art. 55, 58 WRV. die des Reichskanzlers. Ausnahmen von dieser Regel sind in § 32 der Geschäftsordnung der Reichsregierung enthalten (Widerspruch des Reichsministers der Finanzen bei Fragen von finanzieller Bedeutung, abgesehen von §§ 20, 21 der Reichshaushaltsordnung). Kann diese Bestimmung der Weimarer Verfassung auch noch für die Beschlußfassung durch die Reichsregierung im Dritten Reich angewandt werden, kann der Führer und Reichskanzler nur bei Stimmengleichheit den Ausschlag geben, im übrigen aber von den anderen Regierungsmitgliedern überstimmt werden? Muß er, um seinen Willen durchsetzen zu können, von dem ihm an sich nach der Weimarer Verfassung zustehenden Recht der Entlassung eines oder mehrerer Reichsminister Gebrauch machen? (Vgl. Art. 53 WRV.[9])). Wollte man die Frage formal beantworten aus dem Geiste der Weimarer Verfassung heraus, so könnte man zu dieser Lösung kommen: Entweder der Führer und Reichskanzler ließe sich überstimmen oder er müßte zu der Maßnahme der Entlassung von Regierungsmitgliedern schreiten. Keine der beiden Lösungen aber würde dem Wesen des Führerstaats gerecht werden. Auch innerhalb der Reichsregierung, wie im übrigen Staatsaufbau, muß der Führergrundsatz herrschen[10]). Eine Persönlichkeit muß da sein, die die letzte Entscheidung trifft, dafür dann allerdings auch allein die Verantwortung trägt. Diese Persönlichkeit kann nur der Führer und Reichskanzler sein. Dies bringt auch Goebbels zum Ausdruck, wenn er schreibt[11]): „Im Kabinett ist die Autorität des Führers nun ganz

---

[9]) Dementsprechend ist wohl auch eine Verabschiedung nach § 161 des Deutschen Beamtengesetzes v. 26. 1. 1937, wie Mallmann a. a. O. sie befürworten, nicht notwendig und wird wohl auch im allgemeinen aus einem solchen Grunde vom Führer und Reichskanzler nicht ausgesprochen werden.

[10]) Ebenso Becker, a. a. O., S. 30 ff. Poetzsch-Heffter, Ule-Dernedde, a. a. O., S. 70 ff. Meißner-Kaisenberg, a. a. O., S. 68.

[11]) Dr. Goebbels, Vom Kaiserhof zur Reichskanzlei, 1934, S. 302. Vgl. dazu noch Lammers, Deutsche Justiz 1934, S. 1299, 1936, S. 265; C. Schmitt, Deutsches Recht 1934, S. 28; Hoche, a. a. O., S. 67.

durchgesetzt. Abgestimmt wird nicht mehr. Der Führer entscheidet. Alles das geht viel schneller, als wir zu hoffen gewagt hatten." Man mag dagegen vielleicht einwenden, daß die Gesetzgebung nach Art. 1 des Ermächtigungsgesetzes der Reichsregierung zusteht, daß aber nicht bestimmt sei, daß die Entscheidung letztlich beim Führer und Reichskanzler stehe. Weiterhin, daß eben mangels einer besonderen Bestimmung über die Art und Weise des Zustandekommens eines Beschlusses in der Reichsregierung es bei den Bestimmungen der Weimarer Verfassung, also namentlich bei Art. 58 WRV., sich bewende. Derartige Einwände aber gehen fehl. Wohl ist eine besondere Bestimmung über die Art der Beschlußfassung in der Reichsregierung bisher noch nicht getroffen worden. Auch ist Art. 58 nicht ausdrücklich aufgehoben worden, und man könnte darum vielleicht behaupten, daß er weiterhin in Kraft sei, dies jedoch nur, wenn man nicht davon ausgeht, daß die Weimarer Verfassung bei der nationalsozialistischen Revolution in toto aufgehoben worden ist und nur teilweise insoweit wieder gilt, als sie rezipiert worden ist. Für eine Rezeption indessen spräche nichts, weder die Praxis, noch das nationalsozialistische Gedankengut überhaupt, aus dem heraus man schließlich solche zweifelhaften Fragen allein beantworten kann. Mit dem nationalsozialistischen Führerstaat ist es aber nicht vereinbar, eine Weitergeltung des Art. 58 der Weimarer Verfassung zu vertreten. Der Aufbau der Reichsregierung hat sich gegenüber der Weimarer Zeit grundlegend geändert. Früher bedurften der Reichskanzler und die Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages (Art. 54 WRV.). Der Reichspräsident mußte daher bei der Berufung des neuen Reichskanzlers, der Erteilung des „Auftrags zur Kabinettsbildung" auf diese Bestimmung Rücksicht nehmen, da andernfalls die Regierung jederzeit vom Reichstag durch Entziehung des Vertrauens zum Rücktritt gezwungen werden konnte. Die Praxis war eben die, daß die Parteienverbindung, die im Reichstag die Mehrheit stellte, auch den Reichskanzler bestimmte, also eine Partei sich mit einer oder verschiedenen anderen Parteien auf ein Kompromißprogramm und auf einen bestimmten Anteil an der Regierung, d. h. den Ministersesseln, einigte. Mag hier eine Abstimmung, wo es immer an einem überragenden Mann fehlte, der in der Lage gewesen wäre, sich durchzusetzen, und wo auch bei der Verschiedenheit der Parteiprogramme eine Einigung schlechterdings nicht zu erreichen war, da selbst innerhalb der meisten Parteien eine einheitliche Grundlinie nie feststand, vielmehr nach Bedarf und Volksstimmung das Programm gewechselt wurde, mag hier also eine Abstimmung noch deshalb einen Sinn gehabt haben, weil ohne sie die Regierung überhaupt zur Handlungsunfähigkeit verurteilt gewesen wäre, so liegen heute die Verhältnisse völlig anders.

Zunächst ist die Regierung nicht mehr von dem Vertrauen des Reichstags abhängig. Die Bestimmung des Art. 54 WRV. hatte eine Vielheit von Parteien im Reichstag zur Voraussetzung. Sie ist heute sinnlos geworden, weil es nur noch eine Partei gibt, soweit man von „Partei" überhaupt noch sprechen kann, und deren Führer

eben ist der Reichskanzler, der auch in seiner Eigenschaft als Führer der Partei und der Reichstagsmitglieder unbedingte Autorität genießt. Die Reichsregierung ist heute nicht mehr vom Vertrauen des Reichstags abhängig, sie wird von dem Vertrauen des ganzen Volkes getragen. Das Führer- und Gefolgschaftsverhältnis kommt nicht nur im Verhältnis von Führer und Volk zum Ausdruck, es muß sich zwangsläufig auch im Verhältnis von Führer und Reichsregierung ausdrücken. Der Führer ist in der Reichsregierung nicht nur primus inter pares, sondern Führer, d. h. er trifft allein die Entscheidung. Wenn er sich dabei von erfahrenen Männern beraten läßt, so deshalb, um die Verbindung zu seiner Gefolgschaft noch fester zu gestalten. Diese Beratung hat aber auf keinen Fall die Bedeutung, daß die Entscheidung nicht mehr beim Führer liegt, sei es nun, daß die Meinungen auseinandergehen, sei es, daß die Mitglieder der Regierung einer Ansicht sind. Der Führer trifft die Entscheidung in jedem Fall allein, weil auch er allein die Verantwortung dafür zu tragen hat[12]). Die Minister haben die Pflicht zur Raterteilung, die Pflicht, unter eigener Verantwortung einen Gesetzentwurf zu befürworten oder abzulehnen. Aus den verschiedenen Begründungen des Für und Wider aber wird dann der Führer in dieser Eigenschaft die Entscheidung treffen, ob der Entwurf zum Gesetz erhoben werden soll oder nicht. Und darin zeigt sich auch die grundlegende Änderung des Wesens der Reichsregierung gegenüber der Weimarer Verfassung. Sie ist nicht mehr eine Zusammensetzung von Persönlichkeiten, die selbständig, wenn auch innerhalb der sogenannten Richtlinien der Politik, einzelne Sachgebiete zu bearbeiten haben, sondern sie ist eine Gemeinschaft unter der Führung des Führers und Reichskanzlers. Darum kann die Lösung der Frage, wer bei Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Reichsregierung die Entscheidung zu treffen hat, nicht in der Weimarer Verfassung gefunden werden; die Beantwortung muß vielmehr so erfolgen, wie es dem nationalsozialistischen Aufbau des Staates entspricht. Darum scheiden Mehrheitsbeschlüsse aus[13]). Darum scheidet auch aus die Lösung über Art. 56 Weimarer Verfassung, wonach der Führer und Reichskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt und die Reichsminister nur innerhalb dieser Richtlinien selbständig den ihnen anvertrauten Geschäftsbereich leiten, eine Lösung, wie sie Tatarin-Tarnheyden[14]) vorschlägt. Er meint, daß wenigstens formaljuristisch keine Gesetze gegen den Willen des Reichskanzlers zustandekommen können, und tritt für die Weitergeltung des Art. 58 WRV. ein. Gegen eine etwaige Überstimmung des Führers und Reichskanzlers findet er eine Lösung in der Aufwerfung der Frage der Richtlinien der Politik. Diese Lösung ist aber nicht nur formaljuristisch, sondern widerspricht auch dem Führer—Gefolgschafts-

[12]) Es sei denn, der Führer überläßt einem Minister ausdrücklich die Entscheidung, wenn er und vielleicht auch die anderen Minister anderer Ansicht sind. Dann trifft auch diesen Minister die Verantwortung. Vgl. C. Schmitt, a. a. O., und Poetzsch-Heffter-Ule-Dernedde, a. a. O., S. 71.

[13]) Ebenso Lammers, Deutsche Justiz 1934, S. 1296 ff.

[14]) Tatarin-Tarnheyden, Verdendes Staatsrecht 1934, S. 77.

verhältnis. „Richtlinien der Politik" wie in der Weimarer Verfassung kann es heute in der Reichsregierung nicht mehr geben, die Bindung der Regierungsmitglieder ist eine viel größere; sie beruht auf weltanschaulicher Grundlage. Der Begriff ist heute überholt. Er hatte einen Sinn, als sich verschiedene Parteien noch in die Regierung teilten und sich auf ein Programm einigen mußten, um überhaupt regieren zu können. Es geht nicht an, daß der Führer und Reichskanzler heute noch zu dem ihm an sich zur Verfügung stehenden Mittel der Absetzung und Ernennung von Ministern greifen muß, um die Durchsetzung seines Willens, sei es auch nur in grundlegenden Fragen, zu erreichen. An sich kann es nur gesund und gut sein, wenn verschiedene Meinungen bei der Beratung vertreten werden. Auf Grund der widersprechenden Ansichten wird der Führer desto eher die richtige Entscheidung treffen können. Jedoch kann die abweichende Ansicht einiger Minister nicht die Folge haben, daß ein Entschluß des Führers gegen seinen Willen vereitelt wird[15]). Daß Meinungsverschiedenheiten zur Entlassung von Reichsministern geführt haben, lag an der durch das Vorhandensein von zahlreichen Parteien bedingten Zusammensetzung der jeweiligen Regierungen. Heute ist dies weder notwendig noch üblich. Die Reichsregierung, die heute im Gegensatz zu früher eine Gemeinschaft bildet, wird letzten Endes immer mit dem Führer einig gehen[16]). „Wenn der katholische Christ überzeugt ist, daß der Papst in allen religiösen und sittlichen Dingen unfehlbar sei, so erklären wir Nationalsozialisten mit der gleichen innersten Überzeugung, daß auch für uns der Führer in allen politischen und sonstigen Dingen, die das nationale und soziale Interesse des Volkes angehen, glattweg unfehlbar ist." . . . „Mag sein, daß in einzelnen Fragen die Meinungen untereinander verschieden sein können, im großen Ziel sind sie alle einig, und auch hier ist es wieder in erster Linie die überragende Persönlichkeit des Führers und die Liebe zu ihm, die aus all diesen Männern einen Willen und einen Geist zu formen vermochten"[17]).

---

[15]) Ebenso Köllreutter, Der Aufbau des Deutschen Führerstaats, S. 24, 48. Becker, a. a. O., S. 28 ff. Huber, Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 95, S. 212, 220. Meißner-Kaisenberg, a. a. O., S. 65, 68. Huber, Verfassung, S. 115.

[16]) Es soll dabei nicht verkannt werden, daß die Verantwortung, die dieses umfassende Entscheidungsrecht des Führers mit sich bringt, manchmal eine ungeheure ist und vielfach auch, z. B. bei Versehen usw., ungerechtfertigt erscheint. Dem wird man aber entgegenhalten müssen, daß gerade bei wichtigen Angelegenheiten, wie es doch Gesetze im allgemeinen sind, eine Lockerung der Verantwortung für den Führer und ihre Abwälzung auf nachgeordnete Stellen nicht wünschenswert ist. Der Führer wird einmal auf Grund seiner überragenden Persönlichkeit, sodann beraten durch verantwortungsbewußte Männer im allgemeinen die richtige Entscheidung treffen. Fehlerquellen dabei völlig auszuschalten ist nicht möglich. Vielfach werden die Fehler aber wieder beseitigt werden können, und weiterhin wird sich der Führer Berater, die sich als unzuverlässig erwiesen haben, in Zukunft nicht mehr bedienen. Vgl. auch Becker, a. a. O., S. 31/37.

[17]) Hermann Göring, Aufbau einer Nation, 1934, S. 51, 56.

Die Richtigkeit dieser Ansicht finden wir auch von Adolf Hitler[18]) selbst bestätigt: „Dem steht gegenüber die wahrhaftige germanische Demokratie der freien Wahl des Führers mit dessen Verpflichtung zur vollen übernahme aller Verantwortung für sein Tun und Lassen. In ihr gibt es keine Abstimmung einer Majorität zu einzelnen Fragen; sondern nur die Bestimmung eines einzigen, der dann mit Vermögen und Leben für seine Entscheidung einzutreten hat . . . Die junge Bewegung ist ihrem Wesen und ihrer inneren Organisation nach antiparlamentarisch, d. h. sie lehnt im allgemeinen, wie in ihrem eigenen inneren Aufbau ein Prinzip der Majoritätsbestimmung ab, in dem der Führer nur zum Vollstrecker des Willens und der Meinung anderer degradiert wird. Die Bewegung vertritt im kleinsten wie im größten den Grundsatz der unbedingten Führerautorität, gepaart mit höchster Verantwortung . . . Es gibt keine Majoritätsentscheidungen, sondern nur verantwortliche Personen . . . Jedem Manne stehen wohl Berater zur Seite, allein die Entscheidung trifft ein Mann . . . Der völkische Staat hat, angefangen bei der Gemeinde bis hinaus zur Leitung des Reichs, keinen Vertretungskörper, der etwas durch Majorität beschließt, sondern nur Beratungskörper, die dem jeweilig gewählten Führer zur Seite stehen, um nach Bedarf selber auf gewissen Gebieten wieder unbedingte Verantwortung zu übernehmen, genau so, wie sie im größeren der Führer oder Vorsitzende der jeweiligen Korporation selbst besitzt“[19]).

Zum Schluß soll noch der Fall besprochen werden, daß ein Entwurf die Ablehnung der übrigen Minister findet. Auch hier kann nichts anderes gelten, wie für den Fall, daß die Meinungen der einzelnen Reichsminister auseinandergehen und sich eine Einigung nicht erzielen läßt. Auch hier muß man zu dem Ergebnis kommen, daß die letzte Entscheidung darüber, ob der Entwurf Gesetz werden soll oder nicht, beim Führer und Reichskanzler liegen muß. Hier wie dort wird er aus den vorgetragenen Bedenken und angeführten Notwendigkeiten die richtige Entscheidung zu finden wissen. Selbst wenn also der Entwurf die Ablehnung aller übrigen Minister findet, wird er zum Gesetz erhoben werden, wenn der Führer und Reichskanzler dies will. Mit dieser Feststellung ist zugleich auch eine weitere Frage entschieden. Art. 68 Abs. 2 WRV. bestimmte, daß die Reichsgesetze vom Reichstag beschlossen werden. In diesem Beschluß war zweierlei enthalten, was infolge der gegenüber dem konstitutionellen Staat veränderten staatsrechtlichen Verhältnisse nur noch als ein Akt in Erscheinung trat[20]).

---

[18]) Adolf Hitler, Mein Kampf, 7. Aufl., 1933, S. 99, 378, 501.

[19]) Die entwickelte Auffassung läßt sich sogar mit dem Sprachgebrauch der Weimarer Verfassung vereinbaren, da auch da das Wort „Reichsregierung“ auch den Reichskanzler allein bedeuten konnte, z. B. bei Entscheidungen, die die Richtlinien der Politik berührten (vgl. auch § 25 Abs. III d. Geschäftsordnung d. Reichsregierung u. § 60 Abs. 6 d. gemeins. Geschäftsordnung des Reichsministeriums).

[20]) Vgl. Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, 1919, S. 122 ff. Stier-Somlo, a. a. O., S. 162. Anschütz, a. a. O., S. 318, 320. Giese, a. a. O., S. 173. Vgl. auch Mallmann, a. a. O., S. 30 ff., 34 ff., 121 ff.

Im konstitutionellen Staat wurde nämlich unterschieden zwischen der Feststellung des Gesetzesinhalts und dem Gesetzesbefehl, also der Anordnung, daß der festgestellte Gesetzesinhalt nunmehr verbindliches Recht sei. So wirkte im Bismarckschen Staat das Parlament zusammen mit dem Bundesrat und in den Ländern mit dem Landesherrn mit bei der Feststellung des Gesetzinhalts, die Sanktion dagegen erteilte der Bundesrat oder der Landesherr. Fielen also in der Weimarer Verfassung Feststellung des Gesetzesinhalts und Sanktion rein äußerlich zusammen, weil sie beide dem Reichstag oblagen, so können sie heute wieder zumindest materiell unterschieden werden[21]). Ist es doch letzten Endes der Führer und Reichskanzler, der für die endgültige Bildung des gesetzgeberischen Willens ausschlaggebend ist. Man denke hierbei insbesondere an den Fall, daß der Führer und Reichskanzler trotz der Ablehnung der übrigen Regierungsmitglieder einen Entwurf zum Gesetz erhebt oder daß der Führer an der Kabinettssitzung nicht teilgenommen hat. Formell freilich steht die Gesetzgebungsbefugnis trotz des Führergrundsatzes der Reichsregierung als solcher zu, Gesetz der Form nach ist demnach auch nur der von der Reichsregierung auf Grund der Beratung festgestellte und sanktionierte Willensakt. Insofern fallen auch Sanktion und Inhaltsfeststellung zusammen. Abgeschlossen wird die Entscheidung mit der Ausfertigung und Verkündung, die der Führer und Reichskanzler jedoch, auch wenn er vorher dem Entwurf zugestimmt hat, verweigern kann, da ja eine Bindung an den Gesetzesbeschluß erst nach dessen rechtserheblicher Äußerung also der Ausfertigung und Verkündung eintritt. Die Verkündung des von der Reichsregierung festgestellten und sanktionierten Gesetzesinhalts erfolgt nach der Ausfertigung durch den Führer und Reichskanzler, d. h. der mit öffentlich-rechtlicher Wirksamkeit geschehenen Beurkundung der Übereinstimmung der Gesetzesurkunde mit dem sanktionierten Gesetzesinhalt, im Reichsgesetzblatt. Ob auch die Formrichtigkeit des Gesetzgebungsverfahrens heute noch festgestellt werden muß, ist wohl zu verneinen. Diese Feststellung hatte einen Sinn, als noch verschiedene Organe an dem Zustandekommen eines Gesetzes notwendig beteiligt waren, nicht mehr aber bei dem heutigen allumfassenden Gesetzgebungsrecht der Reichsregierung[22]). Soweit in den Gesetzen nichts anderes bestimmt ist, treten sie mit dem auf die Verkündung folgenden Tage in Kraft. Die Art. 68—77 WRV. finden auf die von der Reichsregierung beschlossenen Gesetze keine Anwendung (Art. 3 des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich). Es ist sonach insbesondere nicht möglich, daß eine Reichstags-

---

[21]) Vgl. Huber, Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs, a. a. O., S. 220 ff. Huber, Verfassung, S. 137, Poetzsch-Heffter, Ule-Dernedde, Jhrb. d. öff. R., Bd. 22, 1935, S. 52, 70 f. Gegen sie mit Recht Mallmann, a. a. O., S. 226 ff. Auf die weiteren mit der Sanktion zusammenhängenden Fragen kann in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Vgl. dazu Mallmann, a. a. O., S. 30 ff., 34 ff., 121 ff. mit weiteren Nachweisen.

[22]) S. auch Köllreutter, Der Aufbau des deutschen Führerstaats, a. a. O., S. 49. Köllreutter, Verfassungsrecht, S. 178. Mallmann, a. a. O., S. 228 Anm. 39.

minderheit die Aussetzung einer Gesetzesverkündung verlangt (Art. 72 WRV.), weiterhin ist nicht möglich, nach Art. 73 WRV. einen Volksentscheid über ein Gesetz herbeizuführen. Die Bestimmungen des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich hierüber waren an sich nur zur Klarstellung während der Übergangszeit notwendig, sie enthalten nur allgemeine Grundsätze des Führerstaats, deren Geltung heute selbstverständlich ist.

Die auf diese Art und Weise zustandegekommenen Gesetze werden auch heute noch von dem zuständigen Fachminister gegengezeichnet. Bedeutete jedoch in der Weimarer Verfassung die Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des zuständigen Fachministers, daß diese sich dem Willen des Reichspräsidenten anschlossen und damit auch die Verantwortlichkeit für die getroffene Anordnung auf sie überging, daß also der Reichspräsident von der rechtlichen oder politischen Verantwortlichkeit entlastet werden sollte, so kann dies heute nicht mehr der Sinn der Gegenzeichnung sein. Entspricht es dem Führergrundsatz im nationalsozialistischen Staat, daß der, dem die letzte Entscheidung zusteht, auch allein die Verantwortung zu tragen hat, so wäre es ungereimt, wenn die Gegenzeichnung die übernahme der Verantwortung für einen Akt bedeuten würde, dessen Zustandekommen doch vom Führer und Reichskanzler abhängig war. Die Gegenzeichnung hat die Bedeutung, die sie im parlamentarischen System gehabt hatte, mit dessen Beseitigung verloren. Sie hat nicht mehr den Sinn, daß der Führer und Reichskanzler von einer Verantwortung gegenüber dem Reichstag entlastet wird; denn die Regierung ist dem Reichstag gegenüber nicht mehr in der Weise verantwortlich, daß sie etwa durch eine Mißtrauenserklärung des Reichstags zurücktreten müßte, eine Erklärung, die übrigens heute nicht mehr denkbar ist. Vergegenwärtigt man sich schließlich, daß bei einer Mißtrauenserklärung des Reichstags gegenüber der Reichsregierung nach der Weimarer Auffassung wohl auch der Führer und Reichskanzler zurücktreten müßte, so käme man zu völlig sinnlosen Ergebnissen. Man kann auch hier, wie überall, neuauftauchende staatsrechtliche Fragen nicht mehr aus dem Gedankengut einer verflossenen Zeit lösen, sondern muß sie im Geiste der neuen Zeit zu beantworten versuchen.

Die Beibehaltung der Unterzeichnung von Gesetzen durch einen oder mehrere Minister kann heute nur noch bedeuten, daß der Minister dadurch gegenüber dem Führer und Reichskanzler die Verantwortung dafür übernimmt, daß das Gesetz der Zweckmäßigkeit entspricht und daß es sorgfältig durchdacht und durchgearbeitet ist[23]). So wird man nicht mehr von einer „Gegenzeichnung" als vielmehr von einer „Mitzeichnung" sprechen können. Diese Mitzeichnung nimmt der federführende Minister vor. Haben andere Reichsminister die Gesetzesvorlage mitgezeichnet, so zeichnen diese in der Regel auch die Ausfertigung (§ 14 Satz 2, § 25 der Geschäftsordnung der Reichs-

[23]) Ebenso Köllreutter, Der Aufbau des deutschen Führerstaats, a. a. O., S. 27. Huber, Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs, a. a. O., S. 212 ff. Meißner-Kaisenberg, a. a. O., S. 69. Pfundtner, Die Quellen der geltenden Verfassung, a. a. O., S. 340. Mallmann, a. a. O., S. 224.

regierung). Gesetze mit besonderer politischer Tragweite zeichnen alle Reichsminister mit (vgl. z. B. das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs vom 1. 8. 1934, RGBl. I S. 747 und das Gesetz über den Aufbau der Wehrmacht vom 16. 3. 1935, RGBl. I S. 375).

Nach § 16 der Geschäftsordnung der Reichsregierung konnten die Reichsminister in Fällen der Verhinderung, unbeschadet ihrer Verantwortung gegenüber dem Reichstag, durch die Staatssekretäre und bei deren Verhinderung durch die dazu bestimmten Beamten ihres Ministeriums vertreten werden. Eine solche Vertretung genügte jedoch nicht bei der Gegenzeichnung von Gesetzen, Verfügungen oder Anordnungen des Reichspräsidenten, durch die die Verantwortung übernommen werden sollte. In diesen Fällen war die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder einen anderen Reichsminister erforderlich. Diese Regelung gilt durch Erlaß über Änderung der Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 20. 3. 1935 Ziff. I bis zur allgemeinen Neuregelung als überholt, so daß für einen vorübergehend verhinderten Reichsminister der ihn vertretende Staatssekretär zur Gegenzeichnung (Mitzeichnung) von Gesetzen sowie von Verfügungen und Anordnungen des Führers und Reichskanzlers berufen ist.

Im Zusammenhang mit dem Regierungsgesetzgebungsverfahren sei noch kurz das Verordnungsrecht erwähnt[24]). Für unsere Betrachtung scheidet hierbei aus der Erlaß von Verwaltungsvorschriften i. S. des Art. 77 WRV., also Vorschriften, die sich nur anweisend an Behörden richten. Behandelt werden soll das Recht zum Erlaß von Verordnungen, die sich rechtssatzmäßig an die Allgemeinheit wenden oder, mit anderen Worten, das Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen. Solche Rechtsverordnungen können auch heute, dies entspricht dem Wesen des nationalsozialistischen Staats als Ordnungsstaat, von Regierungsorganen nur auf Grund besonderer Übertragung dieser Befugnis durch ein Reichsgesetz erlassen werden, also z. B. wenn in einem Gesetz die Reichsregierung, was heute indessen wohl nicht mehr vorkommt, wegen des dieser zustehenden Gesetzgebungsrechts, oder ein oder mehrere Reichsminister zum Erlaß der erforderlichen Ausführungs- oder Durchführungsbestimmungen ermächtigt wird. Ebenso selbstverständlich ist es, daß die Rechtsverordnung sich im Rahmen des Gesetzes, auf das ihre Wirksamkeit zurückgeht, zu halten hat und daß diese Bindung an das Gesetz richterlich nachprüfbar ist. Es ist allerdings möglich, daß in dem ermächtigenden Gesetz ausdrücklich bestimmt ist, daß die Rechtsverordnung von diesem abweichen kann (Vgl. z. B. Reichserbhofgesetz vom 29. 9. 1933, RGBl. I S. 685, § 61 Abs. 2).

Sind mehrere Reichsminister an dem Entwurf einer Rechtsverordnung beteiligt, was heute in der Regel der Fall sein wird, da ja der Stellvertreter des Führers bei dem Erlaß von Ausführungsbestimmungen und Durchführungsverordnungen, soweit sie im Reichsgesetzblatt veröffentlicht werden, zu beteiligen ist, so kann der Fall

[24]) Vgl. dazu Köllreutter, Deutsches Verfassungsrecht, S. 57. Derselbe, Der Aufbau des deutschen Führerstaats, a. a. O., S. 49. Meißner-Kaisenberg, a. a. O., S. 110.

eintreten, daß sie sich über eine oder mehrere Fragen nicht einigen können. Nach Art. 57 WRV., § 62 der gemeins. Geschäftsordnung der Reichsministerien, § 18 Ziff. 1c der Geschäftsordnung der Reichsregierung sind Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister berühren, der Reichsregierung zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten, wenn der nach § 23 der Geschäftsordnung der Reichsregierung vorgesehene persönliche Verständigungsversuch zwischen den beteiligten Reichsministern oder ihren Vertretern ohne Erfolg geblieben ist. Diese Vorschriften können, wenn auch etwas abgewandelt, auch heute noch angewandt werden. Abgewandelt nämlich insoweit, als die Meinungsverschiedenheiten zwar der Reichsregierung zur Beratung vorgelegt werden, heute aber keine Beschlußfassung der Reichsregierung nach Stimmenmehrheit i. S. des Art. 58 WRV. mehr stattfindet, sondern auch hier, wie bei dem Regierungsgesetzgebungsverfahren der Führer und Reichskanzler allein auf Grund der Beratung die Entscheidung trifft.

Auch die Vorschriften der §§ 18 Ziff. 2a, 21 der Geschäftsordnung der Reichsregierug und § 60 Abs. 1 der gemeins. Geschäftsordnung der Reichsministerien haben noch heute einen Sinn. Danach hat nämlich der zuständige Reichsminister Entwürfe von Verordnungen, die von allgemeiner politischer Bedeutung sind, entweder der Reichsregierung zur Beratung und Beschlußfassung vorzulegen (§ 18 Ziff. 2a der Geschäftsordnung der Reichsregierung) oder vor ihrer Erledigung der Reichsregierung zur Kenntnis mitzuteilen (§ 21 der Geschäftsordnung der Reichsregierung). Es besteht noch heute dafür ein Bedürfnis, daß sich der zuständige Reichsminister für derart wichtige Verordnungen die Zustimmung der Reichsregierung einholt, um zu vermeiden, daß die Verordnungen später ganz oder in wichtigen Teilen geändert werden müssen. Aber auch hier ist die „Beschlußfassung" dahin aufzufassen, daß der Minister die Verordnungen der Reichsregierung zur Kenntnis gibt, etwa entgegenstehende Meinungen mit ihrem Für und Wider beraten werden und schließlich der Führer und Reichskanzler über das Schicksal des Verordnungsentwurfs bestimmt.

Unterzeichnet werden die Verordnungen von dem oder den beteiligten Ministern (§ 60 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Reichsministerien, § 25 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Reichsregierung). Dies auch für den Fall, daß etwa die Verordnung wegen ihrer Bedeutung vorher von der Reichsregierung beraten wurde. Für den kaum noch praktischen, bereits erwähnten Fall, daß das Gesamtministerium zum Erlaß einer Rechtsverordnung zuständig wäre, soll gemäß § 25 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Reichsregierung und § 58 Abs. 5 der gemeins. Geschäftsordnung der Reichsministerien außer dem Fachminister auch der Reichskanzler zeichnen. § 25 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Reichsregierung und § 60 Abs. 6 der gemeins. Geschäftsordnung der Reichsministerien bestimmen weiterhin, daß unter der ausdrücklichen Bezeichnung „Die Reichsregierung", abgesehen von Fällen besonderer Ermächtigung durch die Reichsregierung, nur der Reichskanzler oder mit ihm der zuständige oder alle Reichsminister zeichnen sollen. Auch von diesen Vorschriften

kann man heute noch, soweit sie in Betracht kommen, annehmen, daß sie weiterhin in Kraft sind.

Die Bedeutung der Unterzeichnung der Verordnung durch den oder die beteiligten Reichsminister liegt nach Wegfall der Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag ebenso wie bei den Gesetzen darin, daß der Minister gegenüber dem Führer und Reichskanzler die Verantwortung dafür übernimmt, daß die Verordnung zweckmäßig und sorgfältig durchdacht und durchgearbeitet ist.

Was die Vertretung bei der Ausfertigung einer Verordnung betrifft, so hat die Geschäftsordnung der Reichsregierung eine solche früher nicht verboten (vgl. § 16 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Reichsregierung, aufgehoben durch Erlaß über Änderung der Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 20. 3. 1935), im Gegensatz zu der Ausfertigung von Gesetzen. Die gemeins. Geschäftsordnung der Reichsministerien bestimmt sogar in § 65, daß in der Regel der zuständige Beamte, nicht ein anderer Minister zeichnet, wenn ein Minister verhindert ist, die Verordnung auszufertigen, eine Bestimmung, die auch heute noch Geltung hat.

Zum Schluß soll noch die Verkündung und das Inkrafttreten der Rechtsverordnungen erwähnt werden. Sie sind geregelt durch das Gesetz vom 13. Oktober 1923 (RGBl. I S. 959). Nach § 1 dieses Gesetzes werden Rechtsverordnungen des Reichs im Reichsgesetzblatt oder im Reichsministerialblatt (Zentralblatt für das Deutsche Reich) oder im Deutschen Reichsanzeiger verkündet. Für Rechtsverordnungen in Besoldungsangelegenheiten ist die Verkündung im Reichsbesoldungsblatt, für Rechtsverordnungen der Post- und Telegraphenverwaltung die Verkündung in einem Amtsblatt des Reichspostministeriums ausreichend. Verordnungen auf Grund des Art. 48 der Weimarer Verfassung können auch in anderer Weise als im Reichsgesetzblatt, Reichsministerialblatt oder im Deutschen Reichsanzeiger verkündet werden. Nach § 2 des Gesetzes treten Rechtsverordnungen des Reichs, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem auf die Verkündung folgenden Tage in Kraft.

§ 3.

Die Reichstagsgesetzgebung[1]).

Es kann heute ernstlich nicht mehr bestritten werden, daß der Reichstag im Gesetzgebungsverfahren des Dritten Reichs eine gegenüber der Verfassung von Weimar grundlegend veränderte Stellung einnimmt. Zweifelhaft und auch sehr bestritten ist lediglich die Frage, ob und was für eine Rolle der Reichstag heute noch spielt.

Zunächst soll die Praxis der Reichstagsgesetzgebung seit der Machtübernahme betrachtet werden. An Reichstagsgesetzen wurden seither 6 beschlossen:

1. Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. 3. 1933 (RGBl. I S. 141);
2. Das Neuaufbaugesetz vom 30. 1. 1934 (RGBl. I S. 75);
3. Das Reichsflaggengesetz vom 15. 9. 1935 (RGBl. I S. 1145);
4. Das Reichsbürgergesetz vom 15. 9. 1935 (RGBl. I S. 1146);
5. Das Gesetz zum Schutze des deutschen Bluts und der deutschen Ehre vom 15. 9. 1935 (RGBl. I S. 1146);
6. Das Gesetz zur Verlängerung des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 30. 1. 1937[2]) [2a]).

Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich war das erste. Seine Bedeutung liegt besonders darin, daß es die Grundlage für die nun völlig in Vordergrund tretende Regierungsgesetzgebung wurde, aber auch, daß aus ihm schon die veränderte Bedeutung der Stellung des Reichstags im Gesetzgebungsverfahren des Dritten Reichs ersehen werden konnte. Bei seiner Beschlußfassung trat zum letzten Male der Gegensatz der Parteien hervor, die alte Bedeutung des Reichstags als oberster und wichtigster Gesetzgeber zeigte sich zum letzten Male, da er damit diese Eigenschaft an die Reichsregierung abgegeben hatte. Verfassungsmäßig bedurfte das Gesetz der Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung, um den bis dahin an der Gesetzgebung an erster Stelle beteiligten Reichstag auszuschalten. So wurde das Gesetz als Initiativgesetz des Reichstags mit 441 gegen 94 Stimmen von allen Parteien, mit Ausnahme der Sozialdemokraten, angenommen. Der damals noch bestehende

[1]) Vgl. im einzelnen zur Frage der Gültigkeit der Bestimmungen der WV. über die Reichstagsgesetzgebung: Sartorius, Verfassungs- und Verwaltungsrecht, 13. Aufl., WRV. Art. 20 ff.

[2]) Vgl. zu den einzelnen Gesetzen Pfundtner-Neubert, Das neue deutsche Reichsrecht, Bd. I.

[2a]) Das 7. am 30. 1. 1939 vom Reichstag beschlossene Gesetz zur Verlängerung des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich (RGBl. I S. 95) hat an den folgenden Ausführungen nichts geändert, sie gelten für dieses Gesetz entsprechend und werden durch dieses nur bestätigt.

Reichspräsidenten ausgefertigt und am gleichen Tag verkündet wurde und in Kraft getreten ist. Gegengezeichnet wurde das Gesetz vom Reichskanzler, Reichsminister des Innern, Reichsminister des Auswärtigen und dem Reichsminister der Finanzen, deren Geschäftsbereiche durch das Gesetz berührt wurden.

Das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. 1. 1934, dem Jahrestag der nationalsozialistischen Revolution, wurde ebenfalls unter den Voraussetzungen verfassungsändernder Gesetzgebung vom Reichstag einstimmig beschlossen, vom Reichsrat gebilligt und dann vom Reichspräsidenten ausgefertigt und verkündet. Das Gesetz ging aus der Initiative des Reichstags hervor, und zwar trug der Initiativantrag die Unterschriften des Führers und des Fraktionsvorsitzenden Reichsinnenministers Dr. Frick, die Unterschriften sämtlicher Reichsminister, Reichsstatthalter und Ministerpräsidenten, soweit sie dem Reichstag angehörten. Von den 661 Reichstagsabgeordneten waren 644 bei der Beschlußfassung anwesend, die einstimmig für das Gesetz stimmten. Gegengezeichnet wurde dieses Gesetz vom Reichskanzler und dem Reichsminister des Innern, der durch Art. 5 des Gesetzes zum Erlaß der zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften ermächtigt wurde.

Als nächste Gesetze wurden von dem während des Reichsparteitags der Freiheit auf den 15. 9. 1935 nach Nürnberg einberufenen Reichstag beschlossen das Reichsflaggengesetz, das Reichsbürgergesetz und das Gesetz zum Schutze des deutschen Bluts und der deutschen Ehre. Alle 3 Gesetze wurden, beruhend auf einem Initiativantrag des Reichstags, nachdem der Wortlaut der Gesetze von dem Reichstagspräsidenten Göring vorgelesen worden war, vom Reichstag einstimmig mit 649 Stimmen beschlossen. Zwar zählte der Reichstag 669 Stimmen, jedoch waren die fehlenden 20 Abgeordneten durch Krankheit und Verhinderung entschuldigt. Ausgefertigt wurden die Gesetze vom Führer und Reichskanzler, auf den nach dem Tode des Reichspräsidenten durch das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs die Befugnisse des Reichspräsidenten übergegangen waren. Gegengezeichnet wurden die Gesetze: Das Reichsflaggengesetz vom Reichsminister des Innern und dem Reichskriegsminister und Oberbefehlshaber der Wehrmacht, das Reichsbürgergesetz vom Reichsminister des Innern, das Gesetz zum Schutze des deutschen Bluts und der deutschen Ehre vom Reichsminister des Innern, dem Reichsminister der Justiz und dem Stellvertreter des Führers. Die gegenzeichnenden Minister waren jeweils an dem Erlaß der zur Durchführung der Gesetze erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften beteiligt.

Schließlich wurde als bis jetzt letztes Gesetz[2b]) in der Sitzung am 4. Jahrestage der Machtübernahme am 30. 1. 1937 als Initiativgesetz des Reichstags von diesem einstimmig beschlossen das Gesetz zur Verlängerung des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk

[2b]) Vgl. Anm. 2a.

des Gesetzesvorschlags dem Reichstag vorgelesen, ihm das Gesetz zur Beschlußfassung unterbreitet und der Fraktionsführer Dr. Frick den Reichstag in einer kurzen Ansprache zur Annahme des Gesetzes aufgefordert hatte. Das Gesetz wurde vom Führer und Reichskanzler ausgefertigt und vom Reichsminister des Innern gegengezeichnet und noch am Tage der Beschlußfassung durch den Reichstag im Reichsgesetzblatt verkündet.

In Kraft getreten sind die Gesetze nach der Vorschrift des Art. 71 WRV., nämlich mit dem 14. Tage nach Ablauf des Tages, an dem das Reichsgesetzblatt in der Reichshauptstadt ausgegeben worden war, soweit in den Gesetzen nichts anderes bestimmt war, was übrigens bei den meisten der Fall war, z. B. beim Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, dem Neuaufbaugesetz, Flaggengesetz und Gesetz zum Schutze des deutschen Bluts und der deutschen Ehre.

Welche Folgerungen lassen sich nun aus den bisher erlassenen Reichstagsgesetzen des Dritten Reichs ziehen?

Zunächst muß von vornherein die Frage entschieden werden, ob der Reichstag am Gesetzgebungsverfahren im Dritten Reich überhaupt noch beteiligt ist, ob er überhaupt noch die Befugnis als Gesetzgebungsorgan, die ihm in der Weimarer Verfassung eingeräumt war, besitzt.

Lammers[3]) wirft nach dem Wegfall des Reichsrats die Frage auf, ob denn ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren nach der Weimarer Verfassung überhaupt noch möglich sei, und will diese Frage verneinen, wenn er sie auch nicht für praktisch bedeutsam hält: „Sollte der Reichstag, was bei seiner jetzigen Zusammensetzung sicher nicht geschehen wird, von den in der Weimarer Reichsverfassung für ihn vorgesehenen, formell bisher nicht aufgehobenen Rechten auf Selbstversammlung[4]) und Gesetzesinitiative Gebrauch machen wollen, etwa um von der Reichsregierung beschlossene Gesetze oder gar von ihr gesetztes neues Verfassungsrecht in dem Verfahren der Weimarer Verfassung aufzuheben, so brauchte die Reichsregierung nur auf Grund des Art. 4 des Reichsreformgesetzes die betreffenden Vorschriften der Weimarer Reichsverfassung ausdrücklich aufzuheben."

Ebenso scheint auch Tatarin-Tarnheyden[5]), wenigstens zur Zeit, ein Gesetzgebungsverfahren, an dem der Reichstag beteiligt ist, als rechtlich nicht möglich zu betrachten, da ein wesentliches Organ dieser Gesetzgebung, nämlich der Reichsrat, weggefallen sei. „Insofern hat

---

[3]) Lammers, Deutsche Justiz vom 19. 10. 1934, S. 1296 ff.

[4]) Daß dem Reichstag auch nur formell noch das Recht auf Selbstversammlung zusteht, ist nicht richtig. Das in Art. 24 WRV. vorgesehene Versammlungsrecht des Reichstags ist zwar formell noch nicht aufgehoben, aber die Bestimmung kann deshalb keine Geltung mehr für sich in Anspruch nehmen, weil sie mit dem Führergrundsatz unvereinbar ist. S. u. S. 38.

[5]) Tatarin-Tarnheyden, Werdendes Staatsrecht 1934, S. 27 ff. Auch für die Zukunft will Tatarin-Tarnheyden dem Reichstag kein Gesetzgebungsrecht zugestehen, a. a. O., S. 77.

künftige Normensetzung durch den Reichstag wird vorherige gesetzgeberische Regelung des Verfahrens erfordern."

Man wird indessen dieser Ansicht nicht folgen können. Sie ist noch weithin von den Gedankengängen der Weimarer Verfassung beeinflußt und kann schon deshalb nicht zu einem richtigen Ergebnis kommen. Sie ist aber auch durch die Praxis widerlegt, die, wenn man auch vom Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich und dem Neuaufbaugesetz absehen wollte, weil bei ihrem Zustandekommen der Reichsrat noch bestand und auch noch an der Gesetzgebung beteiligt war, die Nürnberger Gesetze und das Gesetz zur Verlängerung des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich als Reichstagsgesetze hervorgebracht hat.

Auch wird man Schlottmann[6]) nicht beitreten können, wenn er meint, der Reichstag als Volksvertretung sei an sich entbehrlich. Die Wiederwahl am 5. 3. 1933 sei nur aus taktischen Gründen erfolgt, weil nämlich der Nationalsozialismus einen so gewaltigen Umbruch der Weltanschauung und des politischen Handelns bedeute, daß das Volk sich nur allmählich daran zu gewöhnen und mitzugehen vermöge.

Die Beibehaltung des Reichstags lediglich aus taktischen Gründen, damit das Volk sich leichter an das Neue gewöhne, wäre wohl kein ausreichender Grund, zumal von ihm doch, wie die Praxis gezeigt hat, ohnedies im Verhältnis zur Regierungsgesetzgebung sehr selten als Gesetzgebungsorgan Gebrauch gemacht wird, die Gründe, die Schlottmann anführt, also im wesentlichen entfallen. Maßgebend für die Beibehaltung des Reichstags, und das ist von höchsten Stellen von Staat und Partei immer wieder betont worden, war vielmehr der Umstand, daß dadurch der Regierung die Möglichkeit gegeben ist, wenn sie es für zweckmäßig hält, mit dem Volk selbst, mehr oder weniger unmittelbar, in Verbindung zu treten, von dessen Vertrauen sie ja getragen wird, und sich vom Volk durch seine Abgeordneten erneut das Vertrauensverhältnis bestätigen zu lassen, soweit dies nicht im Wege einer Volksabstimmung erfolgt. Ein Mittel zur Feststellung dieses Vertrauensverhältnisses ist, daß der Reichstag die Möglichkeit hat, Gesetze zu beschließen.

Daß der Reichstag als solcher weiter bestehen soll, zeigt auch das von der Reichsregierung beschlossene Gesetz über die Vertretung des Saarlandes im Reichstag vom 30. 1. 1935 (RGBl. I S. 68), nach dem auf Vorschlag des Reichskommissars für die Rückgliederung des Saarlandes aus der Zahl der Reichstagswähler vom Führer und Reichskanzler die 8 in den Reichstag eintretenden Abgeordneten des Saarlandes bestimmt werden[7]).

---

[6]) Schlottmann, Die Auflösung und Neuwahl des Reichstags im Februar/März und Oktober/November 1933, Nationalsoz. Handbuch für Recht und Gesetzgebung, S. 382 ff.

[7]) Für die sudetendeutschen Gebiete vgl. den Erlaß des Führers und Reichskanzlers über Ergänzungswahlen zum Großdeutschen Reichstag in den sudetendeutschen Gebieten vom 31. 10. 1938 (RGBl. I S. 1567), ferner das

Kommen wir also so zu der Feststellung, daß auch im Dritten Reich der Reichstag als Gesetzgebungsorgan noch besteht[8]) und als solches auch tätig werden kann, so wird nunmehr zu prüfen sein, welche Rolle heute der Reichstag als Gesetzgebungsorgan spielt und spielen kann, in welchem Umfang und in welcher Weise der Reichstag an der Reichsgesetzgebung beteiligt ist.

Ausdrücklich sind die Bestimmungen der Weimarer Verfassung, die die Reichstagsgesetzgebung betreffen, noch nicht aufgehoben. Jedoch muß ohne weiteres angenommen werden, daß die Bestimmungen stillschweigend außer Kraft gesetzt sind, die sich mit der nationalsozialistischen Staatsführung nicht mehr vereinbaren lassen. Die Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. 12. 1922 wurde durch Beschluß des Reichstags vom 15. September 1935 außer Kraft gesetzt. Weiterhin wurde in dem Beschluß bestimmt, daß bis zum Erlaß einer neuen Geschäftsordnung der Reichstagspräsident die Geschäfte nach freiem Ermessen führt. Eine neue Geschäftsordnung ist bis jetzt noch nicht erlassen worden. Doch kann wohl immerhin der Inhalt der außer Kraft gesetzten bisherigen Vorschriften der Geschäftsordnung gewisse Anhaltspunkte für eine künftige Regelung geben, insoweit er auch in einer neuen Geschäftsordnung verwertet werden könnte. Bei der Verwertung solcher Vorschriften ist indessen immer zu beachten, daß der Reichstag sowohl in seiner Zusammensetzung als auch in seinem Aufbau seit der Machtergreifung durch den Nationalsozialismus stark geändert worden ist. Von grundlegender Bedeutung ist die Tatsache, daß sich der Reichstag nicht mehr aus den Abgeordneten der verschiedensten Parteien zusammensetzt, vielmehr nur noch eine Partei, nämlich die NSDAP., im Reichstag durch ihre Abgeordneten vertreten ist, die darum auch nicht eine eigentliche Partei im früheren Sinne mehr ist. Weiter ist zu beachten, daß auch innerhalb, ja gerade inner-

---

Gesetz über die Ergänzungswahlen zum Großdeutschen Reichstag vom 11. 11. 1938 (RGBl. I S. 1571) und die Verordnung zur Durchführung und Ergänzung des Gesetzes über die Ergänzungswahlen zum Großdeutschen Reichstag vom 21. 11. 1938 (RGBl. I S. 1636). In Ausführung dieser Bestimmungen wurden nach einer Mitteilung im Stuttgarter NS.-Kurier vom 8. 12. 1938, Nr. 573, 41 sudetendeutsche Abgeordnete neu in den Großdeutschen Reichstag gewählt, der nunmehr 855 Abgeordnete zählt.

[8]) Ebenso Meißner-Kaisenberg, a. a. O., S. 86 und 105. Pfundtner, Die Quellen der geltenden Verfassung, Nationalsozial. Handbuch für Recht und Gesetzgebung, S. 340. Köllreutter, Deutsches Verfassungsrecht, S. 144/145, 170. A. A. scheinbar freilich derselbe in „Der Aufbau des deutschen Führerstaats". „Die Verwaltungsakademie", Handbuch für den Beamten im nat.-soz. Staat, Beitr. 19, S. 31, und in: Grundriß der Allgemeinen Staatslehre, 1933, S. 138. Gegen ein Gesetzgebungsrecht des Reichstags scheinbar auch Nikolai, „Nationalsozialismus und Staatsrecht", Die Verwaltungsakademie, Handbuch für den Beamten im nat.-soz. Staat, Bd. 1, Beitr. 14, S. 24. A. A. ferner Poetzsch-Heffter, Ule-Dernedde, Vom deutschen Staatsleben, Jahrb. d. öffentl. Rechts der Gegenwart, Bd. 22, S. 79, und Huber, „Verfassung", S. 101, der jedoch die Möglichkeit des Beschlusses eines Gesetzes durch den Reichstag in einer neuen Sinngebung mit Recht bejaht. Bejahend scheinbar auch Stuckart, Deutsches Recht 1936, S. 346. Ferner Sartorius, a. a. O., Art. 68 ff. WRV.

gepaart mit höchster Verantwortung“[9]) gilt, der auch für die Angehörigen der NSDAP., die dem Reichstag angehören und in dieser Eigenschaft tätig werden, gelten muß. Die notwendige Folgerung aus dieser Feststellung ist, daß Art. 21 WRV., wonach die Abgeordneten nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden sind, zumindest nicht mehr in dem seitherigen Sinn gelten kann. Dem Aufbau der Partei entsprechend kann nicht jeder Abgeordnete nur seinem eigenen Gewissen derart verantwortlich sein, daß er seine Meinung in Form einer Stimme abgeben könnte und dann aus dieser Vielzahl von, wenn vielleicht auch verantwortlichen, Äußerungen auf Grund der Abstimmung ein Beschluß gefaßt werden müßte. Auch hier muß der Führer, wie bei den Beratungen der Reichsregierung, die letzte Entscheidung treffen. Das Gegenteil würde die Rückkehr zu dem bekämpften parlamentarischen System bedeuten. Dies braucht aber so wenig wie bei der Gesetzgebung durch die Reichsregierung zu bedeuten, daß der einzelne Abgeordnete seine Ansicht, die vielleicht von der anderer abweicht, nicht vertreten könnte. Im Gegenteil ist eine solche verantwortliche Äußerung der Abgeordneten, die dem letztlich entscheidenden Führer den Weg zur Entscheidung erleichtern oder zeigen kann und soll, nicht nur erwünscht, sondern geradezu Pflicht der Abgeordneten. Die Rolle der Abgeordneten ist ebenfalls eine beratende, wie die der Mitglieder der Reichsregierung. Wo dann wiederum diese Beratung stattfinden soll, ist eine andere Frage. Am ehesten hierzu ist wohl die Beratung innerhalb der Partei als solcher geeignet, während dann der Reichstag, wie es seiner heutigen Stellung entspricht, mit der fertigen Entscheidung vor die Öffentlichkeit tritt. So läßt sich wohl auch Köllreutter[10]) verstehen, wenn er schreibt: „Die Existenz des Reichstags hat im deutschen Führerstaat einen anderen Sinn erhalten. Er setzt sich aus führenden, vom Führer bestimmten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zusammen und hat seine Bedeutung als Beschlußorgan im liberalen Sinn verloren. Der Reichstag ist heute eine Versammlung politisch bewährter Persönlichkeiten, die den Beschlüssen der Führung durch ihre Zustimmung ein besonderes Gewicht nach innen und außen verleihen sollen.“ Oder, wie Reichsminister Dr. Frick in einem Interview am 19. 1. 1935 sich äußerte, der Reichstag ist das „Forum, vor dem der Führer und Reichskanzler die großen außen- und innenpolitischen Schicksalsfragen der Nation zur Erörterung und Entscheidung stellt, soweit er sie nicht unmittelbar dem deutschen Volk unterbreitet“. Die Bedeutung des Reichstags ist so mehr repräsentativ, sie ist eine Volksabstimmung im kleinen, die die Gefolgschaft des Volkes den Entscheidungen des Führers gegenüber bekundet. In diesem Sinne äußert sich auch Pfundtner[11]): „Die Bedeutung des Reichstags liegt nach der Überwindung des Parla-

[9]) Adolf Hitler, Mein Kampf, 7. Auf. 1933, S. 378.

[10]) Köllreutter, Deutsches Verfassungsrecht, 1935, S. 144—145.

[11]) Pfundtner in: NS.-Handbuch für Recht und Gesetzgebung, S. 340. Vgl. auch Huber, Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 95, S. 202 ff.

mentarismus vor allem darin, daß vor diesem Forum wichtige Regierungserklärungen abgegeben werden und daß durch Einholung der Zustimmung des Reichstags zu besonders bedeutungsvollen Gesetzesvorlagen immer wieder die geschlossene Gefolgschaft der Nation vor aller Welt bekundet werden kann."

Auch unter Berücksichtigung der Durchführung des Führerprinzips im Reichstag kann man wohl nicht zu dem Ergebnis kommen, daß damit dem Reichstag überhaupt kein Gesetzgebungsrecht zustehen soll, sondern allenfalls eine beratende Rolle, wie Tatarin-Tarnheyden, a. a. O., S. 77, es sich als Vorschlag für eine künftige Regelung denkt und wie es zum Teil auch, wie schon oben erwähnt, für den bestehenden Zustand vertreten wird. Wollte man diese Ansicht teilen, so müßte man auch der Reichsregierung als solcher ein Gesetzgebungsrecht absprechen und könnte nur von einer Führergesetzgebung sprechen, ein Ergebnis, das aber dort wie hier, auch nach Durchführung des Führergrundsatzes, abzulehnen ist. So wie sich eine echte Führung einer besseren Ansicht nicht verschließen wird, so kann und muß auch jedes Mitglied des Reichstags sich der Ansicht der Führung anschließen können, wenn diese auch manchmal nicht sofort als die richtige erscheint. Das erfordert das auf dem gegenseitigen Vertrauen aufgebaute Führer-Gefolgschaftsverhältnis.

Aus diesen allgemeinen Erwägungen heraus können wir zunächst sagen, wie sich das Verfahren bei der Reichstagsgesetzgebung nicht abspielen wird. Nicht notwendig wird z. B. sein, wie dies nach § 36 ff. der aufgehobenen Geschäftsordnung des Reichstags gehandhabt wurde, daß Gesetzentwürfe in drei Beratungen erledigt werden, von denen für jede einzelne wieder besondere Vorschriften einzuhalten sind, wie gegebenenfalls teilweise oder ganze Verweisung an einen Ausschuß, Zurückverweisung, Wahrung bestimmter Fristen für die einzelnen Beratungen usw., zumal nach der bisherigen Übung größere Gesetze nicht mehr vom Reichstag beschlossen werden, sondern nur noch kürzere, in der Art von Rahmengesetzen, die indessen von um so größerer Bedeutung sind und die auch in ihrer Bedeutung von den einzelnen Abgeordneten ohne weiteres erfaßt werden können. Man muß hierbei immer berücksichtigen, daß das Hauptgewicht des Reichstags nicht mehr, wie früher, auf dem Gebiet der Gesetzgebung liegt, sondern daß er heute mehr ein Verbindungsglied zwischen Reichsregierung und Reichsvolk darstellt, dessen besondere Aufgabe darin liegt, diese Verbindung zu festigen und immer wieder zu bestätigen[12]). Darum sind auch die verwickelten Bestimmungen der Geschäftsordnung des Reichstags heute unbrauchbar geworden, da ihre Grundlagen weggefallen sind.

Für Vorlagen der Reichsregierung, an deren Spitze ja selbst wieder der Führer der Partei steht, kann hiervon nichts wesentlich verschiedenes gelten. Eine dreimalige Lesung ist auch hier nicht erforderlich.

---

[12]) Vgl. Pfundtner, a. a. O.

auch heute noch, d. h. heute ganz besonders, Wert darauf legen, daß möglichst alle Abgeordneten bei den Sitzungen des Reichstags zugegen sind, um das in der Beschlußfassung zutagetretende Vertrauensverhältnis zwischen Volk und Regierung, dessen Bekundung ja nun eine Hauptaufgabe des Reichstags ist, besonders sinnfällig kundzutun.

Von den Vorschriften der Weimarer Verfassung gilt nicht mehr Art. 24[13]), der mittelbar auch für das Gesetzgebungsverfahren von Bedeutung war. Er bestimmte, daß der Reichstag in jedem Jahr am ersten Mittwoch des November am Sitz der Reichsregierung zusammentritt, ferner, daß der Präsident des Reichstags diesen früher berufen muß, wenn es mindestens ein Drittel der Reichstagsmitglieder verlangt. Ferner, daß der Reichstag den Schluß der Tagung und den Tag des Wiederzusammentritts bestimmt. Diese Bestimmungen sind mit dem Führerprinzip unvereinbar. Die Entscheidung über den Zusammentritt des Reichstags muß vielmehr dem Führer und Reichskanzler vorbehalten sein. In seinem Ermessen wird es liegen, ob er eine Sache dem Reichstag zur Beschlußfassung unterbreiten will, ob er den Reichstag einberufen will oder nicht.

Art. 32 WRV. bestimmte, daß zu einem Beschlusse des Reichstags einfache Stimmenmehrheit erforderlich ist, sofern nicht die Verfassung ein anderes Stimmenverhältnis vorschreibt. Eine solche qualifizierte Mehrheit schrieb die Weimarer Verfassung vor in den Fällen der Art. 18 Abs. 1 Satz 2 (Änderung des Gebiets von Ländern und Neubildung von Ländern innerhalb des Reichs), Art. 29 (Ausschluß der Öffentlichkeit von Sitzungen des Reichstags), Art. 43 Abs. 2 (Absetzung des Reichspräsidenten durch Volksabstimmung vor Ablauf der Amtsdauer auf Beschluß des Reichstags), Art. 59 (Antrag auf Erhebung der Klage vor dem Staatsgerichtshof des Deutschen Reichs gegen den Reichspräsidenten, Reichskanzler und die Reichsminister), Art. 74 Abs. 3 letzter Satz (Verkündung eines Gesetzes trotz Einspruch des Reichsrats), Art 76 Abs. 1 (Änderung der Verfassung durch den Reichstag im Wege der Gesetzgebung). Die meisten dieser Bestimmungen sind teils überholt, teils mit dem nationalsozialistischen Denken nicht mehr vereinbar und daher auch nicht mehr anwendbar. Zu erörtern wäre, weil mit dem Gesetzgebungsverfahren unmittelbar zusammenhängend und nicht ohne Bedeutung, allenfalls die Frage, ob die Bestimmung des Art. 76 Abs. 1 Satz 2 noch gilt, daß nämlich Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung nur zustandekommen, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Soweit in diesem Zusammenhang überhaupt auf Bestimmungen der Weimarer Verfassung zurückgegriffen wird, braucht nicht auf den Streit eingegangen zu werden, ob nun die Wei-

---

[13]) Ebenso wohl auch Pfundtner, a. a. O., S. 331 ff., und Sartorius, Verfassungs- und Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Art. 24 WRV. A. A. offenbar Lammers, Deutsche Justiz, S. 1296 ff. Jedoch zu Unrecht, vgl. oben die Anm. 4 S. 33.

aufgehoben worden ist, sie als Verfassungsrecht nicht mehr zu werten ist und nur solche Vorschriften weiter oder wieder gelten, die aus dem alten Recht übernommen („rezipiert") worden sind. Oder aber, ob nur die Bestimmungen nicht mehr gelten, die entweder ausdrücklich aufgehoben worden sind oder aber, die in ein Verfassungsgesetz des neuen Deutschlands ihrem Sinne nach nicht mehr hineinpassen und darum stillschweigend beseitigt sind[14]). Soviel auf jeden Fall kann auch ohne Erörterung dieses Streits gesagt werden, daß heute eine qualifizierte Mehrheit zur etwaigen Abänderung oder Aufhebung noch geltenden „Verfassungsrechts" aus der Weimarer Verfassung nicht mehr notwendig ist[15]). Das Gegenteil anzunehmen wäre durch nichts gerechtfertigt, ja, es würden sich daraus Verschiedenheiten zu der Regierungsgesetzgebung ergeben, deren Sinn nicht einzusehen wäre. Man müßte dann zu dem Schlusse kommen, daß zwar die Reichsregierung ohne weiteres neues Verfassungsrecht setzen (Art. 4 des Neuaufbaugesetzes) und damit auch ohne jede Schwierigkeit altes „Verfassungsrecht" aufheben könne. Nicht aber könnte dies der Reichstag tun, er bedürfte dazu der Zweidrittelmehrheit. Ein ungereimtes Ergebnis, wenn man bedenkt, daß heute Spannungen und Gegenkräfte zwischen Reichsregierung und Reichstag im Gegensatz zu früher nicht mehr vorhanden sind, daß beide Einrichtungen politisch dasselbe Ziel haben und daß hier wie dort das Führerprinzip die entscheidende Rolle spielt, wobei gar nicht mehr besonders betont zu werden braucht, daß hier wie dort der Führer und Reichskanzler die letzte Entscheidung hat und daß die Beschlüsse des Reichstags bisher seit der Beseitigung der Parteien nicht nur mit Zweidrittelmehrheit, sondern einstimmig gefaßt wurden. Man kann als Beweis für die Behauptung, für „verfassungsändernde" Gesetze, die vom Reichstag beschlossen werden, sei eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, auch nicht Reichstagsgesetze, die seit 1933 erlassen worden sind und in denen ausdrücklich sogar festgestellt ist, daß die Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung erfüllt sind, anführen.

Wohl enthält das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. 3. 1933 den ausdrücklichen Hinweis darauf, daß die Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung erfüllt sind. Dies ist auch geschehen bei dem Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. 1. 1934. Daraus läßt sich aber ein Schluß für das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit bei „verfassungsändernden" Gesetzen für heute und die Zukunft keineswegs ziehen. Denn diese Gesetze waren nur die Meilensteine auf dem Weg zur Eroberung der politischen und rechtlichen Macht, und weil diese Macht auf legalem Wege errungen werden sollte, hielt man sich an die Vorschriften

---

[14]) Vgl. dazu Pfundtner, a. a. O., S. 332. Lammers, a. a. O., S. 1296. Nikolai, Deutsche Juristenzeitung 1934, S. 233. Huber, Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs, a. a. O., S. 206 ff. Derselbe, Verfassung, 1937, S. 44, mit weiterem Schrifttumsnachweis. Mallmann, a. a. O., S. 222 Anm. 1.

[15]) A. A. Sartorius, a. a. O., Art. 32 u. 76 WRV.

schehen mit dem Erlaß des Neuaufbaugesetzes. Der Hinweis auf das Vorhandensein der Zweidrittelmehrheit bedeutete auch gleichzeitig, daß das Gesetz im Widerspruch mit den Gedankengängen der Weimarer Verfassung stand. Von diesem Zeitpunkt ab jedoch, wo die „totale Macht" auf legalem Wege errungen war und alle Hindernisse, die dem neuen Weg und der neuen Art der Gesetzgebung noch hätten hindernd entgegenstehen können, beseitigt waren und man sich auch rein formal von den bestehenden Hemmungen der Weimarer Verfassung befreit hatte, war auch das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit für „verfassungsändernde" Gesetze, die durch den Reichstag beschlossen werden, gefallen. Spätestens vom Erlaß des Neuaufbaugesetzes an war nicht nur der Rangunterschied zwischen Regierungsgesetzen und den Bestimmungen der Verfassung beseitigt, sondern auch ein solcher zwischen Reichstagsgesetzen und Verfassungsbestimmungen. Die Bestimmungen der Weimarer Verfassung galten von diesem Zeitpunkt ab, soweit sie überhaupt noch in Kraft waren, nur noch als einfache Gesetze. Die Richtigkeit dieser Ansicht zeigt wohl auch das Gesetz zur Verlängerung des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 30. 1. 1937, das nicht mehr den Hinweis enthält, daß die Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung erfüllt sind, wie dies noch bei dem Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich und dem Neuaufbaugesetz der Fall war[16]). Man mag hiegegen vielleicht einwenden, daß ein derartiger Vermerk gar nicht notwendig war, weil ja der Hinweis auf die Einstimmigkeit der Beschlußfassung, der an sich völlig genügt, vorhanden ist und daß im übrigen das Unterbleiben des Vermerks nur ein Zufall ist. Diese Einwendungen können jedoch die vertretene Ansicht nicht widerlegen. Eine Begründung, daß der Hinweis bei dem Verlängerungsgesetz des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich zufällig weggeblieben sei, könnte wohl nicht den Anspruch auf Stichhaltigkeit für sich erheben. Die Erklärung dafür, die näher liegt und wohl auch die richtige ist, ist vielmehr die, daß man diesen Hinweis bewußt deshalb weggelassen hat, weil es einer qualifizierten Mehrheit bei Reichstagsbeschlüssen zur Abänderung von Verfassungsvorschriften oder deren Aufhebung seit dem Erlaß des Neuaufbaugesetzes nicht mehr bedurfte. Man wollte eben nicht zu dem Ergebnis kommen, daß ein Regierungsgesetz im Verhältnis zu einer Vorschrift der Weimarer Verfassung gleichgeordnet ist, während ein Reichstagsgesetz im Verhältnis zu den Vorschriften der Weimarer Verfassung untergeordnet ist, daß man also auch weiterhin den Schluß ziehen müßte, daß ein Reichstagsgesetz wiederum im Verhältnis zu einem Regierungsgesetz ebenfalls untergeordnet ist. Das zu behaupten, ginge angesichts der vom Reichstag seit der nationalsozialistischen Machterhebung, wenn auch zum größten Teil einstimmig und damit

---

[16]) A. A. offenbar Mallmann, a. a. O., S. 222 Anm. 1, jedoch aus den oben erwähnten Gründen zu Unrecht.

auf jeden Fall unter Erfüllung der Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung beschlossenen grundlegenden Gesetze zu weit[17]).

Daß im übrigen letzten Endes der Führer und Reichskanzler auch bei Gesetzen, die der Reichstag beschließt, die letzte Entscheidung trifft, kann wohl auch dem Neuaufbaugesetz entnommen werden, dessen Initiativantrag die Unterschrift des Führers und Reichskanzlers trug neben denen aller führenden Persönlichkeiten des Reichs, soweit sie dem Reichstag angehörten.

Ob selbständige Anträge von Reichstagsmitgliedern heute noch möglich sind, wie sie in §§ 49 ff. der seitherigen Geschäftsordnung vorgesehen sind, ist wohl zu verneinen[18]). Diese Bestimmung war verständlich, solange hinter den einzelnen Abgeordneten die verschiedenartigsten Parteien mit ihren ebenso verschiedenen Zielen und Bestrebungen standen, denen dieser Weg allein übrig blieb, um ihre Forderungen geltend machen zu können. Heute jedoch, wo der Reichstag nur noch Mitglieder einer nach dem Führergrundsatz aufgebauten Partei umfaßt, wird es Sache der Parteiführung sein, Vorschläge einzureichen, die dann, soweit sie nicht schon vorher innerhalb der Partei beraten worden sind, noch im Reichstag beraten werden können. Den Begriff des Initiativantrags wird man daher entsprechend den veränderten Verhältnissen nicht mehr so wie früher auffassen dürfen, vielmehr wird diesen Antrag jeweils eine führende Persönlichkeit der Partei stellen, im Auftrag und mit der Zustimmung des Führers der Partei[19]). Dies war die Handhabung auch bei dem Reichsflaggen- und Reichsbürgergesetz, dem Gesetz zum Schutze des deutschen Bluts und der deutschen Ehre, die vom Reichstagspräsidenten Göring, wie bereits erwähnt, dem Reichstag zuvor vorgelesen wurden und ihm dann zur Beschlußfassung unterbreitet wurden. Ferner auch bei dem Gesetz zur Verlängerung des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich, das ebenfalls Reichstagspräsident Göring dem Reichstag zuvor vorgelesen und ihm dann zur Beschlußfassung unterbreitet hatte[20]), wobei noch der Fraktionsführer Dr. Frick den Reichstag besonders zur Annahme dieses Gesetzes aufforderte. Eine derartige Regelung bedeutet keineswegs eine übersteigerung des Führerprinzips. Einmal mag man bedenken, daß derartige Gesetze zweifellos eingehend beraten wurden, ehe der Initiativantrag im Reichstag gestellt wurde, so daß eine Gelegenheit zu beratender Äußerung wenigstens für die führenden Persönlichkeiten der Partei und damit zum großen Teil auch des Reichstags sehr wohl vorhanden war. Weiterhin würde die Möglichkeit, daß jeder beliebige Reichstagsabgeordnete irgendeinen Initiativantrag einbringen könnte, ohne daß zuvor die Führung über das Für und Wider entschieden hätte, eine Abkehr vom Führerprinzip bedeuten, dem Grundsatz, den die

[17]) Vgl. im übrigen dazu die Erläuterung zu den einzelnen, seit der Machtübernahme durch den Reichstag beschlossenen Gesetzen bei Pfundtner-Neubert, Das neue Deutsche Reichsrecht, Bd. 1.

[18]) A. A. wohl Sartorius, a. a. O., Art. 68 WRV.

[19]) Ebenso Mallmann, a. a. O., S. 233.

[20]) S. Pfundtner-Neubert Ia 1, S. 5.

neten eigene Politik treiben, sondern der es fordert, daß die Partei geschlossen eines Willens und eines Sinnes vor die Öffentlichkeit tritt. Ein solches Vor-die-Öffentlichkeit-Treten ist heute jede Sitzung des Reichstags, ja, sie ist geradezu dazu bestimmt. Damit ist auf der anderen Seite nicht gesagt, daß der einzelne Abgeordnete nicht in der Lage sein soll, seine Meinung zu vertreten. Ihm ist innerhalb der Partei sowohl in seiner Eigenschaft als Parteigenosse, als auch in der als Reichstagsmitglied ausreichend Gelegenheit gegeben, seine Ansicht zu vertreten und seine Wünsche auszudrücken.

Eine Gesetzesvorlage kann nach Art. 68 Abs. 1 WRV. außer einem Mitglied des Reichstags auch die Reichsregierung beim Reichstag einbringen[21]). An einer Weitergeltung dieser Vorschrift kann wohl nicht gezweifelt werden bei der Bedeutung, die der Reichstag heute als Plattform zur Entgegennahme von Erklärungen der Reichsregierung hat. Es kann heute keinen Unterschied bilden, ob eine Gesetzesvorlage auf der Initiative des Reichstags oder der Reichsregierung beruht, da in beiden Fällen dies nicht ohne oder gar gegen den Willen des Führers und Reichskanzlers geschehen kann. Es muß in jedem einzelnen Fall der Führung überlassen bleiben, ob sie einen Gesetzesvorschlag von einem führenden Mitglied des Reichstags oder der Reichsregierung einbringen lassen will.

Art. 69 WRV., der die Beteiligung des Reichsrats an dem Gesetzgebungsverfahren regelt, ist durch die Beseitigung des Reichsrats hinfällig geworden.

Art. 70 WRV., nach dem Reichspräsident und, seit mit dem Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs die Befugnisse des Reichspräsidenten auf den Führer und Reichskanzler übergegangen sind, der Führer und Reichskanzler die verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist im Reichsgesetzblatt zu verkünden hat, kann auch heute noch weitergelten. Man kann hiebei höchstens die Frage aufwerfen, was „verfassungsmäßig zustandegekommen" heißt und ob diese Worte heute noch einen Sinn haben und welchen. Nach einer Ansicht erstreckte sich das Prüfungsrecht des Reichspräsidenten bezüglich der Frage, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zustandegekommen sei oder nicht, nicht nur auf die formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, sondern auch, im Gegensatz zu einer anderen Meinung, auf die materielle (inhaltliche) Übereinstimmung des Gesetzes mit der Verfassung[22]). Die Entscheidung dieses Streites kann dahingestellt bleiben. Der Hauptgrund der Vorschrift, auf alle Fälle die in der Weimarer Verfassung vorgesehene Erschwerung des Erlasses eines Gesetzes, sowohl eines einfachen als auch eines verfassungsändernden, das den Vorschriften der Weimarer Verfassung nicht entspricht, sei es aus formalen oder inhaltlichen Gründen, zu erreichen und so dem einzelnen die größtmögliche Sicherheit vor Eingriffen des Staates in seine Freiheitssphäre zu

[21]) Ebenso Sartorius, a. a. O., Art. 68 WRV.
[22]) Vgl. Anschütz, a. a. O., S. 322. Giese, a. a. O., S. 176.

verwickelte Gesetzgebungsverfahren der Weimarer Verfassung einem einfachen und klaren Verfahren Platz gemacht hat, bei dem in keinem Fall ein Gesetz ohne oder gar gegen den Willen des Führers und Reichskanzlers zustandekommen kann, der es zugleich auch ausfertigt. Ein bei dem Gesetzgebungsverfahren etwa unterlaufener Fehler kann demnach nicht die Folge haben, daß der Führer und Reichskanzler die Ausfertigung des Gesetzes verweigern müßte.

Auch Art. 71 WRV. ist noch in Kraft. Danach treten Reichsgesetze, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem 14. Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Reichsgesetzblatt in der Reichshauptstadt ausgegeben worden ist. Dies im Gegensatz zu den Regierungsgesetzen, die nach Art. 3 des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem auf die Verkündung folgenden Tag in Kraft treten. Ein Beispiel der Anwendung des Art. 71 WRV. für ein Reichstagsgesetz bietet das am 30. 1. 1937 vom Reichstag beschlossene Gesetz zur Verlängerung des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich, das eine besondere Bestimmung über das Inkrafttreten nicht enthält und daher nach Art. 71 WRV. mit dem 14. Tage nach seiner Verkündung im Reichsgesetzblatt, also am 13. 2. 1937, in Kraft getreten ist, wenn auch seine praktische Auswirkung erst am 1. 4. 1937 begann, wo die Geltungsdauer des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. 3. 1933 erst ablief.

Art. 72 Satz 1 WRV. bestimmt zunächst, daß die Verkündung eines Reichsgesetzes um 2 Monate auszusetzen ist, wenn es ein Drittel des Reichstags verlangt. Wenn jedoch Gesetze vom Reichstag und Reichsrat für dringlich erklärt werden, kann der Reichspräsident diese Gesetze, ungeachtet des Verlangens der Aussetzung, verkünden. Durch die Aussetzung soll der Minderheit Zeit zur Vorbereitung des durch Art. 73 Abs. 2 WRV. ermöglichten Volksentscheids gegeben werden. Wenn innerhalb dieser 2 Monate von der Reichstagsminderheit erreicht wird, daß $^1/_{20}$ der Stimmberechtigten den Volksentscheid beantragt, darf das Gesetz nicht verkündet werden, sondern es ist der Ausgang des Volksentscheids abzuwarten. Erreicht die Reichstagsminderheit die vorgesehene Stimmenzahl nicht, so muß das Gesetz verkündet werden.

Hier soll zunächst die Möglichkeit und die Bedeutung eines Volksbegehrens und Volksentscheids im Dritten Reich noch nicht behandelt werden. Diese Frage soll einer späteren Erörterung vorbehalten bleiben[23]). Geprüft soll lediglich werden, wie die Bestimmung zu behandeln ist, daß die Verkündung eines Reichsgesetzes um 2 Monate auszusetzen ist, wenn es ein Drittel des Reichstags verlangt, und ferner, daß Gesetze, die vom Reichstag und Reichsrat für dringlich erklärt werden, vom Reichspräsidenten, ungeachtet dieses Verlangens, verkündet werden können.

---

[23]) S. u. § 4, S. 48 ff.

fallen schon deshalb nicht unter diese Vorschriften, weil Art. 3 des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich ausdrücklich bestimmt, daß die Art. 68—77 der Weimarer Verfassung auf die von der Reichsregierung beschlossenen Gesetze keine Anwendung finden, also das Aussetzungsverlangen einer Minderheit des Reichstags nicht möglich ist. Im übrigen war die Bestimmung des Art. 72 wohl überhaupt nur für Reichstagsgesetze vorgesehen und bestimmt. Nicht dagegen hatte man bei seiner Abfassung an die Möglichkeit der heutigen allumfassenden und unbeschränkten Regierungsgesetzgebung gedacht. Aber nicht nur bei Gesetzen, die die Reichsregierung beschlossen hat, ist dieses Aussetzungsverlangen unvorstellbar. Es ist im heutigen Staate nicht möglich, daß innerhalb des Reichstags eine derartige Spaltung entsteht, daß zur Entscheidung einer derartigen Frage Folgerungen in solchem Ausmaße gezogen werden müßten oder auch nur könnten[24]). Bei einer politisch und weltanschaulich auf ein Ziel gerichteten Gemeinschaft muß es möglich sein, eine Einigung zu erzielen, wenn auch der eine oder andere einmal persönliche Bedenken zurückstellen muß. Es ist heute undenkbar, daß der Führer und Reichskanzler unter Umständen gezwungen werden könnte, ein Gesetz nicht zu verkünden. Sinn und Bedeutung des Reichstags ist heute nicht mehr, daß ein Teil von ihm über den Führer hinweg irgend etwas verlangen oder gar gegen den Willen des Führers durchsetzen könnte. Ihre Bedenken können die Mitglieder des Reichstags vortragen. Die Entscheidung darüber, ob ein Gesetz verkündet werden soll oder nicht, muß aber dem Führer und Reichskanzler vorbehalten bleiben, der auch die Verantwortung dafür übernimmt. Wollte man dagegen dem Willen einer Reichstagsminderheit nachgeben, so würde letzten Endes niemand die Verantwortung tragen. Man bedenke weiterhin, ohne die Frage über die Möglichkeit eines Volksentscheids damit entscheiden zu wollen, die Folge, die eine solche Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes hätte. Zunächst müßte das Volksbegehren von der Minderheit in die Wege geleitet werden, das dann bei Erreichung der erforderlichen Zahl der zur Eintragung Berechtigten den Volksentscheid nach sich zöge. Es stünden sich also mindestens zwei Teile mit einander entgegengesetzten Ansichten gegenüber. Sei es nun, daß die Minderheit, die die Aussetzung beantragt, was allerdings kaum denkbar ist, die NSDAP. mit ihrer Führung ist, sei es, daß diese Minderheit ein Teil der NSDAP. ist, der sich in dieser Frage abgesondert hat, auf jeden Fall ließe sich zur Durchführung des Volksentscheids eine Teilung der Partei in zwei Lager praktisch nicht vermeiden. Daß aber wiederum jedes dieser Lager sich zur Durchsetzung seiner eigenen Ansicht und zur Bekämpfung der gegnerischen Ansicht aller möglichen, die Einheit zerstörenden Mittel bedienen würde, wäre ebenfalls eine notwendige Folge. Das Ergebnis wäre also ein den Zielen und dem Aufbau der NSDAP. widersprechendes. Die Einheit der NSDAP. mit ihrem unbedingten Führer-

[24]) S. auch Sartorius, a. a. O., Art. 72 WRV.

nur für kurze Zeit unter keinen Umständen aufheben. Die Neubildung von Parteien, und vom Gesichtspunkt der NSDAP. aus gesehen, kann es sich um nichts anderes handeln, ist außerdem durch das Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14. 7. 1933 verboten worden.

Gegen die Möglichkeit eines Aussetzungsantrags spricht endlich der Umstand, daß im Wege der Regierungsgesetzgebung das Gesetz, wegen dessen die Aussetzung der Verkündung beantragt wurde, doch beschlossen werden könnte, daß es ferner dem Führer und Reichskanzler möglich wäre, den Reichstag aufzulösen oder gar durch Regierungsgesetz die Aufhebung der Einrichtung des Reichstags als solcher zu erreichen. Es wird aber dem ganzen Aufbau der Partei und des Staats entsprechend schon gar nicht so weit kommen, daß ein Aussetzungsantrag überhaupt gestellt werden kann. Mag auch der Fall denkbar sein — er ist bis heute noch nicht eingetreten und auch in Zukunft kaum denkbar —, daß ein Teil der Reichstagsmitglieder gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetze ist und daß dieser Teil seine Bedenken gegenüber dem Gesetz nicht zurückstellen kann, obwohl er weiß, daß dieses Gesetz von den Führern der Partei und schließlich auch noch vom Führer und Reichskanzler selbst gewünscht wird. Man kann daraus trotzdem keine Verpflichtung für den Führer ableiten, einen Volksentscheid einzuleiten. Gerade in solchen Fällen ist die maßgebende Entscheidung einer Persönlichkeit erforderlich, um die Einheit von Volk und Staat zu erhalten, einer Persönlichkeit, die für ihre Entscheidung gegenüber dem Volk die volle Verantwortung übernimmt. Dem Führer muß es daher auch allein überlassen bleiben, ob er sich nach pflicht- und verantwortungsbewußter Erwägung dem verantwortlichen Rat der Minderheit oder der Mehrheit anschließen will oder nicht, oder ob er gar die Entscheidung des Volks anruft. Wenn das letzte überhaupt möglich ist, so aus Gründen der Autorität am besten nur dann, wenn er seine Entscheidung bereits getroffen hat, da er diese auf keinen Fall aus der Hand geben kann. Denn das zeichnet ja gerade den Führerstaat vor anderen Staatsformen aus und gibt ihm sein besonderes Gepräge, daß nicht die Mehrheit entscheiden soll, selbst wenn sie verantwortlich berät, sondern allein der Führer, der jedes Für und Wider erwogen hat. Die Richtigkeit dieses Verfahrens hat für Deutschland nicht nur negativ die vergangene Systemzeit mit aller Deutlichkeit bewiesen, wo man über alles und jegliches abstimmte und die erfolgte Abstimmung für die Entscheidung maßgebend war, bis schließlich der Staat an den Rand des Abgrunds geraten war, sondern positiv hat dies auch die Geschichte der nationalsozialistischen Bewegung gezeigt, die wohl nie an ihr Ziel gekommen wäre, hätte sie nicht bis ins letzte auch gegen den stärksten Widerstand die Entscheidung aller bedeutenden Fragen immer wieder entsprechend ihrem Aufbau einem überlassen, dem Führer. Man kann gegen diese Regelung nicht einwenden, und das wird freilich noch von vielen, die im Denken des 19. Jahrhunderts stecken geblieben sind und sie daher als Ungeheuer-

kes und des Reichstags auf irgendwelche Maßnahmen der Führung illusorisch gemacht würde. Dieser Einwand erfolgt zu Unrecht; denn von dem Rat des Reichstags wird sich der echte Führer, und nur einem solchen kann dieses umfassende Entscheidungsrecht zustehen, weithin auch in seinen Entschlüssen leiten lassen, ohne indessen sich in jedem Fall daran zu binden.

Art. 74 WRV., der das Einspruchsrecht des Reichsrats behandelte, ist durch die Aufhebung des Reichsrats hinfällig geworden.

Bei der Stellungnahme des Reichstags zu dem Gesetzesvorschlag kann man die Frage aufwerfen, ob der Fall eintreten kann und was geschehen soll, wenn ein von der Reichsregierung beim Reichstag eingebrachter Gesetzentwurf die Zustimmung der Reichstagsmitglieder nicht findet oder ferner, wenn ein aus der „Mitte" des Reichstags vorgeschlagener Gesetzentwurf abgelehnt wird. Zunächst mag daran erinnert werden, daß im ersten Fall die Reichsregierung rein formal betrachtet immer noch die Möglichkeit hätte, einen vom Reichstag abgelehnten Entwurf im Wege des Regierungsgesetzgebungsverfahrens doch zu beschließen. Aber soweit wird es gar nicht kommen. Wir dürfen nie außer acht lassen, daß der Führer auch im Reichstag nicht ein beliebiges Mitglied ist, sondern daß er auch im Reichstag Führer bleibt[25]). Jeder Gesetzesvorschlag, der im Reichstag eingebracht wird, wird vom Führer oder der Reichsregierung selbst ausgehen oder aber seine Billigung gefunden haben. Dies auch, wenn der Gesetzesvorschlag aus der „Mitte" des Reichstags hervorgeht, denn auch in diesem Fall macht es der Führergrundsatz erforderlich, den Führer vor der Einbringung darüber zu hören, ob er mit dem Entwurf einverstanden ist oder nicht. Mögen einzelne oder auch mehr Reichstagsmitglieder mit dem Vorschlag nicht einverstanden sein und sich auch verantwortlich dazu äußern, so werden sie doch ihre Bedenken hinter den Führerwillen zurückzustellen haben und dem Willen des Führers entsprechend beschließen. Die Beschlüsse des Reichstags sind heute eben keine „parlamentarischen Eigenbeschlüsse"[26]) im alten Sinne mehr, sondern sie haben ihr Wesen entsprechend dem veränderten Staatsaufbau ebenfalls gewandelt. Weiterhin mag noch bedacht werden, daß es ja einzig und allein in der Hand der Führung liegt, dem Reichstag einen Gesetzesvorschlag zur Beschlußfassung zu unterbreiten — gleichgültig, ob es sich um einen Vorschlag aus der Mitte des Reichstags oder um einen solchen der Reichsregierung handelt —, und nur besonders bedeutende Gesetzesvorschläge werden in der Regel dem Reichstag unterbreitet werden, deren Ziel eindeutig und klar ist und die dementsprechend auch von den Reichstagsmitgliedern als Gefolgschaftsleuten des Führers in ihrem Wesen erkannt und gebilligt werden.

---

[25]) Ebenso Huber, Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs, a. a. O., S. 208.

[26]) E. R. Huber, Verfassung, 1937, S. 100 ff. Ebenso Schlottmann, a. a. O., S. 382. Köllreutter, Der Aufbau des Deutschen Führerstaats, a. a. O. S. 31 f.

Rang gleichstehen, hat sich bereits oben ergeben. Es bliebe noch die Frage, ob der Reichstag mit seiner Gesetzgebung in Widerspruch mit der Regierungsgesetzgebung treten kann. Dies ist zu verneinen. Es ist heute nicht mehr so, daß Reichstag und Reichsregierung als voneinander unabhängige Einrichtungen nebeneinander oder gar gegeneinander stünden, sondern beide sind unter einer Führung vereint, die bei den Beschlüssen beider die entscheidende Rolle spielt. Eben deshalb hätte es auch keinerlei Sinn, etwa einen von der Reichsregierung gefaßten Beschluß dem Reichstag zu erneuter Beschlußfassung vorzulegen.

Für das Gesetzgebungsverfahren bei der Reichstagsgesetzgebung ergeben sich so heute folgende Grundsätze.

Der Reichstag tritt nur auf Anordnung des Führers und Reichskanzlers zusammen. Eine bestimmte Anwesenheitszahl von Mitgliedern im Reichstag zur Beschlußfähigkeit ist nicht erforderlich, jedoch werden in der Regel bei der Wichtigkeit der jeweiligen Sitzungen möglichst alle Mitglieder anwesend sein. Gesetzesentwürfe können sowohl von der Reichsregierung als auch von einem dazu beauftragten Reichstagsmitglied eingebracht werden, in keinem Fall jedoch ohne das Wissen oder gar gegen den Willen des Führers oder dessen Beauftragten. Nach einmaliger Beratung, soweit das Gesetz nicht schon innerhalb der Partei beraten worden ist, im Reichstag wird über den Gesetzentwurf abgestimmt und beschlossen. Eine etwaige Änderung des Entwurfs auf Grund der vorgegangenen Beratung hängt von der Entscheidung des Führers und Reichskanzlers ab. Der Beschluß erfolgt entsprechend dem Führerwillen, da es sich nicht mehr um „parlamentarische Eigenbeschlüsse" handelt. Qualifizierte Mehrheiten i. S. der Weimarer Verfassung zu irgendwelchen Beschlüssen gibt es nicht mehr. Der Führer und Reichskanzler fertigt die vom Reichstag beschlossenen Gesetze aus und verkündet sie binnen eines Monats im Reichsgesetzblatt. Die Sanktion fällt wie bei der Regierungsgesetzgebung mit der Inhaltsfeststellung zusammen. Dies auch, obwohl gegen den Willen des Führers und Reichskanzlers vermöge des Führergrundsatzes ein Gesetz auch im Reichstag nicht zustande kommen kann[27]). Gegengezeichnet werden die Reichsgesetze ebenfalls, wie bei der Regierungsgesetzgebung, von den beteiligten Reichsministern oder deren Stellvertretern. Die Gegenzeichnung hat nicht die Bedeutung einer Übernahme der Verantwortung gegenüber dem Reichstag. Besonders wichtige Gesetze werden von allen Reichsministern unterzeichnet. Die Gesetze treten, soweit nichts anderes bestimmt ist, mit dem 14. Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Reichsgesetzblatt in der Reichshauptstadt ausgegeben worden ist.

---

[27]) Vgl. oben S. ??. Ferner Mallmann, a. a. O., S. 233. A. A. Huber, Verfassung, S. 124 f. Über die Frage, ob der Führer und Reichskanzler ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz zur Volksabstimmung bringen kann, s. u. § 4 S. 25/26.

§ 4.

Die Volksgesetzgebung.

Zweierlei Rechtsquellen sind es, die für die Volksgesetzgebung in Betracht kommen und hier erörtert werden sollen: die Weimarer Reichsverfassung und das Gesetz über Volksabstimmung vom 14. Juli 1933 (RGBl. I S. 479).

Nach der Weimarer Reichsverfassung war in folgenden Fällen die Durchführung eines Volksentscheids vorgesehen[1]):

1. Nach Art. 73 Abs. 1 WRV., wenn der Reichspräsident binnen eines Monats nach der Beschlußfassung eines Gesetzes durch den Reichstag anordnet, daß das Gesetz zum Volksentscheid zu bringen ist.

2. Nach Art. 72, 73 Abs. 2 WRV., wenn die Verkündung eines Gesetzes auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstags ausgesetzt wird und ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten den Volksentscheid beantragt.

3. Nach Art. 73 Abs. 2 WRV., wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten unter Zugrundelegung eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfs seine Vorlegung begehrt und der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag nicht unverändert angenommen wird.

4. Nach Art. 74 Abs. 3 WRV., wenn der Reichspräsident bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz den Volksentscheid anordnet.

5. Nach Art. 76 Abs. 2 WRV., wenn der Reichstag, entgegen dem Einspruch des Reichsrats, eine Verfassungsänderung beschließt und der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt.

Die beiden letzten Fälle des Volksentscheids bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat sind durch die Aufhebung des Reichsrats weggefallen. Die anderen drei Möglichkeiten des Zustandekommens eines Volksentscheids nach der Weimarer Verfassung sollen im folgenden behandelt werden, insbesondere die Frage, ob ein Volksentscheid nach Art. 73 WRV. überhaupt noch zulässig ist.

Man muß auch hier die Grundlagen und Voraussetzungen des Volksentscheids nach der Weimarer Verfassung betrachten, um die Frage nach der Zulässigkeit unter den vollständig veränderten Umständen im heutigen Staat beantworten zu können. Nur aus ihrer Kenntnis heraus läßt sich eine Entscheidung fällen, und man kann hier ebensowenig wie bei der Betrachtung des Gesetzgebungs-

[1]) Vgl. dazu Giese, a. a. O., S. 333 ff.

verfahrens der Reichsregierung und des Reichstags bewußt oder unbewußt politische Gesichtspunkte von der rechtlichen Grundlage trennen. Nur aus einer politischen Betrachtung heraus wird man die richtigen Schlüsse für die rechtliche Lage ziehen können. Denn wie anders könnte man beurteilen, ob eine Vorschrift der Weimarer Verfassung heute noch anwendbar ist, wenn nichts ausdrücklich über ihre Geltung bestimmt ist, als aus der nationalsozialistischen Weltanschauung heraus, vom politischen Standpunkt aus gesehen.

Volksbegehren und Volksentscheid bedeuteten nach der Weimarer Verfassung auf keinen Fall die Ausschaltung des ordentlichen Gesetzgebers, des Reichstags. Der Erlaß eines Gesetzes durch das Volk unter Umgehung des Reichstags war nach der Weimarer Verfassung nicht möglich. So erforderte die Anordnung des Volksentscheids durch den Reichspräsidenten nach Art. 73 Abs. 1 WRV. „ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz". Art. 73 Abs. 2 WRV. verlangte für die Unterbreitung zum Volksentscheid den Antrag auf Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes durch mindestens ein Drittel des Reichstags und den Antrag auf Volksentscheid durch ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten. Und schließlich fand nach Art. 73 Abs. 3 WRV. ein Volksentscheid nur dann statt, wenn auf das von einem Zehntel der Stimmberechtigten gestellte Begehren auf Vorlegung eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfs der Reichstag diesen Gesetzentwurf nicht unverändert annahm. Bezeichnend für die Bedeutung der Volksgesetzgebung der Weimarer Verfassung war, daß auf diesem Wege, solange die Weimarer Verfassung galt, ein Gesetz nicht zustandekam, sondern es immer beim Versuch dazu blieb. Die Volksabstimmung diente dazu, um Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichspräsidenten und Reichstag oder Reichsrat und Reichstag oder zwischen einer Reichstagsminderheit und Reichstagsmehrheit oder Reichstag und Reichsvolkminderheit zu entscheiden. Das Volk sollte, wenn die Reichsorgane sich nicht über einen Beschluß einigen konnten, die Entscheidung abgeben und als Schiedsrichter auftreten. Die Möglichkeit des Volksentscheids diente indessen immer nur der Opposition dazu, das herrschende politische System zu untergraben, Reichsregierung und Reichstagsmehrheit sollten bekämpft werden. Der Volksentscheid setzte nach der Weimarer Verfassung das Auseinanderfallen von Volk und dessen Regierung geradezu voraus. Da nun[2]) aber die Mehrheit der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligen mußte (Art. 75 WRV.), damit ein Beschluß des Reichstags außer Kraft gesetzt werden konnte, nach Art. 73 Abs. 3 WRV. auch ein ablehnender, gingen die Gegner des Volksbegehrens dazu über, nicht etwa sich ablehnend dem Antrag gegenüber auszudrücken, sondern sie beteiligten sich an der Abstimmung überhaupt nicht und konnten so jeden Versuch eines Volksentscheids viel wirksamer bekämpfen, als es im Falle der Beteiligung möglich gewesen wäre. Die Möglichkeit der Durchführung eines Volksentscheids er-

[2]) Vgl. Schlottmann, a. a. O., S. 382. Huber, Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches, a. a. O., S. 221/222.

forderte eine Spaltung des Volkes in mindestens zwei Teile und damit zwangsläufig auch in zwei Parteien. Wir können schon daraus ohne weiteres entnehmen, daß mit der Überwindung dieses Systems des ständigen gegenseitigen inneren Kampfes auch die Bestimmungen der Weimarer Verfassung, die derartige Grundlagen haben, nicht mehr gelten können[3]). Im einzelnen ist zu den drei Fällen des Art. 73 zu sagen:

Art. 73 Abs. 1 WRV. bestimmt, daß ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen ist, wenn der Reichspräsident binnen eines Monats es bestimmt. Nachdem die Befugnisse des Reichspräsidenten auf den Führer und Reichskanzler übergegangen sind, könnte also dieser, vorausgesetzt, daß die Bestimmung noch in Kraft ist, die Durchführung eines Volksentscheids anordnen. Vorausgesetzt ist aber, daß zwischen Reichstag und Reichspräsident oder nunmehr Führer und Reichskanzler Meinungsverschiedenheiten über den Erlaß eines Gesetzes bestehen. Das Volk soll — wollte man in Gedankengängen sich bewegen, die heute völlig überholt sind, aber bei der Entstehung der Vorschrift im Vordergrund standen und darum für die Frage der Anwendbarkeit oder Nichtanwendbarkeit nicht ohne Bedeutung sind — nunmehr gegen den Reichstag seine eigene Vertretung, ausgespielt werden. Man wird nicht behaupten können, daß ein derartiges Gegeneinander, ein solches Kräftespiel im nationalsozialistischen Führerstaat einen Sinn haben kann. Nicht ein Gegeneinander von Volk und Führung, Reichstag und Führung oder Volk und Reichstag haben wir im nationalsozialistischen Staate, sondern die einheitliche Ausrichtung von Volk und Führung. Das Volk soll nicht von unten nach oben regiert werden, sondern von oben nach unten. Soll die Einheit der Staatsgewalt erhalten bleiben, so kann sie nicht auf verschiedene Willensträger übertragen werden. Die Volksabstimmung muß mit der Führung verknüpft sein. Nicht die Diskrepanz von Führung und Reichstag soll der Volksentscheid entscheiden, er soll vielmehr die Einheit von Volk und Führung zeigen. Und diese Einheit zu zeigen, die durch die Zustimmung zu den von der Regierung getroffenen Maßnahmen erfolgt, ist Aufgabe entweder des Reichstags oder, wenn es auf besonders breiter Basis geschehen soll, des Reichsvolks. Wir erinnern uns, daß wir bei der Behandlung der Beteiligung des Reichstags am Gesetzgebungsverfahren festgestellt haben, daß es sich hiebei weniger darum handelt, daß der Reichstag Gesetze beschließt, als vielmehr darum, daß er die Einheit von Führer und Gefolgschaft dartut, daß seine Beschlüsse mehr eine verkleinerte Volksabstimmung darstellen. Wir haben weiter festgestellt, daß auch bei der Reichstagsgesetzgebung nicht der Mehrheitswille entscheidend ist, sondern der Führer mit seiner Stimme den Ausschlag gibt. Und schließlich sei

[3]) Ob die Bestimmungen der Weimarer Verfassung über den Volksentscheid infolge eines Zweckwandels weitergelten können, erscheint zweifelhaft und ist wohl zu verneinen.

noch darauf hingewiesen, daß im Reichstag ohne den Willen der Führung ein Gesetzesantrag nicht eingebracht werden kann. Die Gründe also, die für den Erlaß der Bestimmung des Art. 73 Abs. 1 WRV. maßgebend waren, nämlich eine Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Führer und Reichskanzler durch das Volk entscheiden zu lassen, entfallen demnach im Führerstaat. Gegen eine Weitergeltung des Art. 71 Abs. 1 WRV. spricht auch der Umstand, daß heute der Führer und Reichskanzler, obwohl er zugleich Führer der Reichsregierung ist, ein Gesetz zum Volksentscheid bringen könnte. Denn die Reichsregierung und damit auch der heute an ihrer Spitze stehende Führer und Reichskanzler sollte nach der Weimarer Verfassung vom Volksentscheid keinen Gebrauch machen können, weil ja sonst der zu ihrer Kontrolle berufene Reichstag als der Repräsentant des Volkes übergangen worden wäre. Auch hier ist zu sehen, daß die Grundgedanken des Art. 73 Abs. 1 heute nicht mehr zutreffen, ja sogar im Widerspruch mit der neuen Entwicklung stehen. Die Weitergeltung des Art. 73 Abs. 1 nur deshalb zu bejahen, um dadurch dem Führer und Reichskanzler und damit auch der Reichsregierung die Möglichkeit zu geben, nicht nur die von ihr beabsichtigten oder bereits getroffenen Maßnahmen und Gesetze zur Volksabstimmung bringen zu können, sondern auch Gesetzesbeschlüsse des Reichstags, wäre unnötig. Dies ermöglicht auch das Gesetz über Volksabstimmung. Denn auch bei den vom Reichstag beschlossenen Gesetzen wird es sich immer um von der Reichsregierung beabsichtigte Gesetze handeln, die sie eben nur aus politischen Gründen nicht selber beschließt, sondern dem Reichstag zur Beschlußfassung vorlegt. Es steht also nichts im Wege, daß diese Gesetze auf Grund des Gesetzes über Volksabstimmung auch noch dem Volke zur Billigung vorgelegt werden. Wenn aber das Gesetz über Volksabstimmung die gleiche Möglichkeit bietet wie Art. 73 Abs. 1 WRV., selbst wenn man dessen Weitergeltung ausgelegt in nationalsozialistischem Geist zunächst bejahen wollte, so wird man auch sagen können, daß jenes als jüngeres den Art. 73 Abs. 1 als älteres Gesetz aufgehoben hat, und zwar selbst dann, wenn das jüngere Gesetz nicht im Widerspruch zu dem älteren steht, sondern dasselbe besagt[4]).

---

[4]) Gegen eine Weitergeltung des Art. 73 Abs. 1 WRV. auch Lammers, Deutsche Justiz 1934, S. 1296 f., Pfundtner, a. a. O., S. 332, 340, Poetzsch-Heffter, Ule-Dernedde, a. a. O., S. 70. Ebenso wohl auch Köllreutter, Deutsches Verfassungsrecht, S. 145/146; derselbe, Grundriß der Allgemeinen Staatslehre, S. 151. Huber, Verfassung, S. 95. Stuckart, Deutsches Recht 1936, S. 346. Für die Weitergeltung anscheinend Sartorius, a. a. O., Art. 73 Abs. 1 WRV. Vgl. dieselben auch zum Folgenden. Für die Weitergeltung auch C. Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, S. 10, und Scheuner, Die nationale Revolution, Archiv d. öff. R. N. F. 24 (1934), S. 309. Ferner Mallmann, a. a. O., S. 233 Anm. 27. Die Begründung Mallmanns, Art. 73 Abs. 1 sei durch das Gesetz über Volksabstimmung, das sich auf ganz andere Fälle beziehe, nicht außer Kraft gesetzt worden, vermag nicht zu überzeugen. Auch der Fall des Art. 73 Abs. 1 läßt sich in das Gesetz über Volksabstimmung einordnen, zumindest in der durch die Praxis entwickelten gewohnheitsrechtlichen Bedeutung. S. dazu unten S. 56.

Art. 73 Abs. 2 WRV. sieht den Volksentscheid für den Fall vor, daß ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten beantragt, ein Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstags ausgesetzt ist, dem Volksentscheid zu unterbreiten. Ob diese Bestimmung heute noch anwendbar ist und ob die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der Bestimmung noch eintreten können, ergibt sich ebenfalls aus ihrem politischen Sinn ohne weiteres. Auch hier muß davon ausgegangen werden, daß der Reichstag heute nicht mehr wie früher das überragende Gesetzgebungsorgan ist, sondern nur noch ausnahmsweise in Tätigkeit tritt, um der Führung zu beweisen, daß er und damit das Volk hinter der Führung steht. Es ist unmöglich, daß der Führer daran gehindert werden könnte, ein Gesetz zu verkünden, weil ein Drittel des Reichstags es verlangt. Das käme einer Abkehr vom Führergrundsatz gleich. Es kann nicht angehen, daß die Führung durch irgendwelche Mehrheiten, sei es zur Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes, sei es gegen ihren Willen zur Duldung eines Volksbegehrens oder Volksentscheids, gezwungen werden kann. Dies war möglich, solange die Entscheidung von einer mehr oder weniger unverantwortlichen Mehrheit abhing; es ist unmöglich, wo ein verantwortlicher Einzelner, der Führer, die Entscheidung trifft. Es muß daran festgehalten werden, daß heute die Anordnung eines Volksentscheids nicht von einer zufälligen Mehrheit, sondern einzig und allein von der Führung ausgehen muß, in deren pflichtgemäßes Ermessen die Entscheidung hierüber gelegt ist. Eine Frage, die nach Ansicht der Führung dazu gar nicht geeignet ist, zur Entscheidung über den Reichstag in die Hände des Volks zu geben, ist nicht möglich, da das Volk zur Beurteilung gewisser Fragen gar nicht imstande ist. Die augenblickliche Ansicht des Volkes, vielleicht bedingt durch irgendwelche, wenn auch vorübergehende ungünstige Verhältnisse, ist nicht gleichbedeutend mit dem, was dem Volk als Ganzem, objektiv gesehen, tatsächlich nützt. Dabei sei noch darauf hingewiesen, daß ein derartiges Verlangen eines Drittels des Reichstags gar nicht möglich ist, wenn wir nicht annehmen wollen, daß im Reichstag das Führerprinzip nicht gilt. Dann müßten wir aber auch annehmen, daß der Führer im Reichstag nicht Führer, sondern ein Abgeordneter wieder jeder andere auch ist. Zu dieser Annahme haben wir aber keinerlei Veranlassung; sie wäre wohl zweifellos falsch. Schließlich kann noch erwähnt werden, daß zur Durchführung des Volksbegehrens und des Volksentscheids nach der Weimarer Verfassung der organisatorische Zusammenschluß von Stimmberechtigten notwendig wäre, ein Zusammenschluß, der letzten Endes als Neugründung einer Partei anzusehen wäre, was aber durch das Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14. Juli 1933 (RGBl. I S. 479) verboten und unter schwere Strafen gestellt worden ist. Die NSDAP. als solche, nach strengem Führergrundsatz aufgebaut, aber wird nicht dulden, daß innerhalb ihrer Organisation Absplitterungen entstehen, die eigene und von denen der Führung der Partei verschiedene Ziele verfolgen. Wir kommen so immer wieder zu der Feststellung, daß die Vorschriften der Weimarer Verfassung den Kampf der verschiedensten Gruppen

im Volk gegeneinander zur Voraussetzung hatten, nicht aber eine auf ein Ziel gerichtete Gemeinschaft aller Volksgenossen, nämlich auf das Wohl des Volkes und nicht einzelner Klassen und Stände. Und darum müssen wir auch immer wieder zu dem Ergebnis gelangen, daß viele Bestimmungen der Weimarer Verfassung, selbst wenn man an eine formale Weitergeltung glauben wollte, einfach aus ihrem Geist heraus nicht mehr anwendbar sind[5]).

Der letzte Fall eines möglichen Volksentscheids, der noch zu besprechen wäre, ist der nach Art. 73 Abs. 3 WRV. Danach ist ein Volksentscheid herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren, dem ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen muß, nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Den Gesetzentwurf hat zunächst die Reichsregierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Reichstag zu unterbreiten. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen worden ist. Bezeichnend auch für diese, eine Mehrheit von Parteien voraussetzende und von diesen zur Untergrabung und zum Sturz der jeweils herrschenden Partei oder Parteiverbindung benützte Bestimmung ist, daß während der Herrschaft der Weimarer Verfassung, wenn von ihr Gebrauch gemacht werden sollte, weniger die Herbeiführung des Gesetzes, als vielmehr der Kampf gegen die Regierung im Vordergrund stand und darum auch jedes derartige Verfahren zum Scheitern verurteilt war. Im völkischen Führerstaat kann es ein derartiges, die Zerrissenheit innerhalb des Volksganzen herbeiführendes, die Gemeinschaft störendes und gegen die Führung gerichtetes Verfahren nicht mehr geben. Wie im Fall des Art. 73 Abs. 1 u. 2 WRV. wäre auch bei Art. 73 Abs. 3 WRV. der organisatorische Zusammenschluß von Stimmberechtigten erforderlich, was aber, wie wir gesehen haben, verboten ist. Im übrigen kann heute, ohne daß dadurch die Volksgemeinschaft gestört wird, ein Vorschlag zu einem Gesetz auf dem Wege über die Partei an die Führung herangetragen werden. In dem verantwortlichen Ermessen der Parteiführung aber wird es dann liegen, ob sie dem Vorschlag folgen und ihn durch die Reichsregierung oder den Reichstag zum Gesetz erheben lassen will oder ob sie sich ihm nicht anschließen will.

Ein Volksbegehren sowohl als auch ein Volksentscheid nach den Bestimmungen der Weimarer Verfassung ist somit nicht mehr möglich, weil sie mit den Grundsätzen des Führerstaats unvereinbar sind. Diese Abkehr von den Gedankengängen der Weimarer Verfassung und die Unmöglichkeit der Durchführung ihrer Bestimmungen im Führerstaat hat uns der Führer und Reichskanzler Adolf Hitler selbst verkündet und gleichzeitig auch die neue Art der Volksgesetzgebung erläutert, wenn er am 30. August 1936 zur Eröffnung des Reichsparteitags in Nürnberg ausführte[6]): „Indem wir das parlamentarisch-

[5]) Es soll dabei nicht verkannt werden, daß es auch Bestimmungen der Weimarer Verfassung gibt, die in nationalsozialistischem Sinne angewandt auch heute noch Geltung für sich beanspruchen können.

[6]) Stuckart, Deutsches Recht 1936, Heft 17/18, S. 342.

demokratische Prinzip negieren, vertreten wir aufs schärfste das Recht des Volkes auf die eigene Bestimmung seines Lebens. Wir erkennen im parlamentarischen System keinen wirklichen Ausdruck des Volkswillens, der logischerweise nur ein Wille zur Erhaltung des Volkes sein kann, sondern wir sehen in ihm eine Verzerrung desselben, wenn nicht gar eine Verdrehung. Der Wille eines Volkes zur Behauptung seines Daseins tritt am ersten und nützlichsten in seinen besten Köpfen in Erscheinung. Sie sind die repräsentative Führung einer Nation und sie allein können auch der Stolz eines Volkes sein und niemals jene Parlamentarier, deren Geburtsort die Wahlurne und deren Vater der anonyme Stimmzettel ist. Je größer die Aufgaben sind, die uns die Gegenwart stellt, um so größer wird die Autorität derer sein, die diese Aufgaben so oder so lösen müssen. Denn das Volk wird mit Recht es nie verstehen, daß Probleme, über die seine Führung nicht ins klare zu kommen vermag, ihm selbst zur Diskussion und damit also zur Klärung vorgelegt werden. Es ist denkbar, daß auch sehr weise Männer über besonders schwierige Fragen zu keiner ganz vollkommenen Klarheit zu kommen vermögen. Allein es bedeutet die Kapitulation einer Führung an sich, wenn sie gerade solche Probleme dann der öffentlichen Behandlung und jeweiligen Stellungnahme übergibt. Denn sie mutet dadurch der breiten Masse mehr Urteilskraft zu, als die Führung selbst besitzt. Dann aber sollte sie auch die Konsequenzen ziehen und logischerweise denen die Führung übergeben, die sie dadurch als urteilsreifer hinstellt."

Aus diesen Gedankengängen heraus ist zweifellos auch das Gesetz über Volksabstimmung vom 14. 7. 1933 entstanden. Danach kann die Reichsregierung das Volk befragen, ob es einer von der Reichsregierung beabsichtigten Maßnahme zustimmt oder nicht (§ 1 Abs. 1). Bei der Maßnahme kann es sich auch um ein Gesetz handeln (§ 1 Abs. 2). Es entscheidet bei der Volksabstimmung die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, und zwar auch dann, wenn die Abstimmung ein Gesetz betrifft, das verfassungsändernde Vorschriften enthält. Erforderlich ist also nicht die Mehrheit der Stimmberechtigten, wie dies in der Weimarer Verfassung der Fall war (Art. 76 Abs. 1 Satz 4), sondern ausschlaggebend sind die Stimmen derer, die sich an der Abstimmung aktiv beteiligen. Eine Sabotage an der Abstimmung durch Stimmenthaltung ist daher unwirksam. Daß in dem Satz 2 des § 2 ein Unterschied zwischen einfachen und verfassungsändernden Gesetzen gemacht wird, war bedingt durch die staatsrechtliche Lage beim Erlaß des Gesetzes über Volksabstimmung. Man konnte damals zumindest formell so noch unterscheiden. Indessen ist durch die fortschreitende Entwicklung, insbesondere durch das Neuaufbaugesetz, diese Unterscheidung hinfällig geworden. Stimmt das Volk den Maßnahmen zu (§ 3), so wird die Maßnahme vom Führer und Reichskanzler ausgefertigt und im Reichsgesetzblatt verkündet. Die Maßnahmen treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem auf die Verkündung folgenden Tage in Kraft (§ 3 des Gesetzes i. V. mit Art. 3 des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich).

Das Gesetz soll der Regierung die Möglichkeit geben, sich davon zu überzeugen, daß sie das Vertrauen des Volkes besitzt. Es kann nicht der Sinn des Gesetzes sein, die Entscheidung über irgendeine Frage an das Volk abzugeben[7]). Entscheiden muß vielmehr die Führung. Sie mag erwägen, ob etwa der in der Abstimmung zutage getretene Volkswille auch der wahre objektive, d. h. dem wahren Willen des Gesamtvolks entsprechende Volkswille ist oder ob es sich nur um eine aus einer Augenblickslage heraus geborene subjektive Meinung handelt. Das Volk soll lediglich aufgerufen werden, Stellung zu nehmen zu einem von der Führung aufgestellten Ziel. Die Abstimmung soll dann zeigen, daß Führung und Volk einig sind, daß sie eines Sinnes und eines Willens sind. Diese Art der Verbindung von Führerstaat und Volksstaat zeigt deutlich, daß es sehr wohl möglich ist, die beiden scheinbaren Gegensätze miteinander in Einklang zu bringen. Auch der Umstand, daß der Wille des Volks im Wege der Abstimmung, also durch Majoritätsentscheidung, festgestellt wird, während sonst die nationalsozialistische Weltanschauung auf dem Gedanken der Persönlichkeit aufgebaut ist, widerspricht nicht nationalsozialistischer Staatsauffassung, weil dieses Verfahren der Feststellung des Volkswillens rein formaler Art ist und der Volkswille, wenn nicht auf diese Art, überhaupt nicht festgestellt werden könnte. Aus der Bestimmung des § 1 des Gesetzes über Volksabstimmung, daß nämlich die Reichsregierung das Volk befragen kann, ob es einer von der Reichsregierung beabsichtigten Maßnahme zustimmt oder nicht, hat Tatarin-Tarnheyden[8]) den Schluß gezogen, daß eine Befragung „über bereits getroffene Maßnahmen" nicht vorgesehen sei, was „im Hinblick auf den Autoritätsgedanken zu billigen" sei. Indessen ist die Praxis anders verfahren. Die bisher durchgeführten Volksabstimmungen, nämlich die vom 12. 11. 1933 über den Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund und die vom 19. 8. 1934 darüber, ob das Volk das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen

---

[7]) A. A. offenbar Medikus in seiner Anmerkung zu dem Gesetz über Volksabstimmung bei Pfundtner-Neubert, Bd. 1 I 10. Ebenso wie oben Lammers, a. a. O., S. 1296 f. Vgl. Huber in: „Die Tat", April 1934, 1. Heft, S. 37. Stuckart, a. a. O., S. 346. Huber, Das Staatsoberhaupt, a. a. O., S. 203, 222. Meißner-Kaisenberg, a. a. O., S. 95. Frick, Der Neubau des Dritten Reiches, S. 13. Tatarin-Tarnheyden, a. a. O., S. 18. Nikolai in: „Die Verwaltungsakademie", Bd. 1, Beitr. 14, S. 24. Vgl. auch Mallmann, a. a. O., S. 229 ff. Soweit Mallmann meint, das Volk werde nur dann zum Gesetzgeber, wenn die Reichsregierung es zur Entscheidung aufrufe, kann ihm gefolgt werden. Nicht aber, wenn er die Absicht vertritt, es sei reine Begriffsjurisprudenz, mit Huber, Verfassung, S. 97, anzunehmen, der Führer könne die letzte politische Entscheidung nicht abgeben, weil dem Führer dadurch verwehrt werde, sich in einem von ihm bestimmten Einzelfall dem Spruch des Volkes zu unterwerfen. Das trifft nicht zu. Denn damit ist nicht gesagt, daß der Führer sich dem Spruch des Volkes nicht unterwerfen kann, sondern nur, daß er es nicht muß. Gerade wenn er dies tut, liegt darin seine letzte Entscheidung. Vgl. auch unten S. 63 über das Verhältnis von Regierungsgesetz und Volksgesetz.

[8]) Tatarin-Tarnheyden, Werdendes Staatsrecht, 1934, S. 80.

Reichs billigt, haben nicht vor Erlaß dieser Maßnahmen, sondern erst nachträglich stattgefunden[9]). Als weiteres Beispiel möge noch die Reichstagsneuwahl vom 29. 3. 1936 angeführt werden, die ebenfalls als eine Art von Volksabstimmung — auch bei der Volksabstimmung vom 12. 11. 1933 wurde gleichzeitig der am 14. 10. 1933 aufgelöste Reichstag neu gewählt — zu werten ist, wenn es in der Reichstagsauflösungs- und Neuwahlverordnung des Führers und Reichskanzlers vom 7. 3. 1936 (RGBl. I S. 133) heißt: „In der Absicht, dem Deutschen Volk die Gelegenheit zu geben, der mit dem heutigen Tage abgeschlossenen dreijährigen Politik der Wiederherstellung der nationalen Ehre und Souveränität des Reiches, verbunden mit dem aufrichtigen Streben nach einer wahren Völkerversöhnung und Verständigung auf den Grundlagen gleicher Rechte und gleicher Pflichten, seine feierliche Zustimmung erteilen zu können, löse ich den Reichstag mit Ablauf des 28. März 1936 auf." Auch in diesem Fall handelte es sich um eine Abstimmung des Volkes, die erst erfolgte, nachdem die Maßnahmen bereits getroffen waren. Die von Tatarin-Tarnheyden vertretene Ansicht kann so schon als durch die Praxis widerlegt angesehen werden, wenn auch der Wortlaut des § 1 „einer von der Reichsregierung beabsichtigten Maßnahme" zunächst für diese Ansicht zu sprechen scheint. Man wird in dieser Praxis vielmehr das Vorliegen einer gewohnheitsrechtlichen Entwicklung annehmen müssen, die freilich ein ganz anderes Ergebnis hatte als das, was das Gesetz ursprünglich beabsichtigte[10]). Die Praxis entspricht jedoch auch viel mehr dem Sinn und Wesen einer Volksabstimmung im nationalsozialistischen Staat, denn die Volks-

---

[9]) Ebenso die aus Anlaß der Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich durch VO. des Führers und Reichskanzlers vom 18. 3. 1938, RGBl. I S. 257, angeordnete Volksabstimmung sowie Auflösung und Neuwahl des Reichstags.

[10]) Ebenso wohl auch Huber, Das Staatsoberhaupt, a. a. O., S. 205, 206, wo er von Präzedenzfällen spricht, denen er weiter unten allgemein „im Staatsrecht eine über den einmaligen Anlaß hinausgehende allgemeine verbindliche Kraft" zuspricht. Unklar ist in dieser Beziehung Mallmann, a. a. O., S. 229 ff. Er scheint dieser Übung nur insofern eine Bedeutung beizumessen, als die Wirkung der Volksabstimmung beeinflußt worden sei. Man dürfe nun nicht mehr annehmen, daß der Führer und Reichskanzler und die Reichsregierung allgemein durch jede Volksabstimmung gebunden seien. Richtig ist daran nur, und das ist wohl schon für die Zeit vor diesen Volksabstimmungen als gültig anzunehmen, daß der Führer und Reichskanzler nur dann an die Volksabstimmung gebunden sein kann, wenn er dies will. Steht seine Ansicht im Gegensatz zu der Volksabstimmung, so kann es ihm nicht verwehrt sein, seinen Willen im Wege der Regierungsgesetzgebung unter Aufhebung des Volksgesetzes durchzusetzen. Darüber hinaus wird man aber aus der Übung entnehmen, daß der Reichsregierung nunmehr zwei Wege der Volksbefragung zur Verfügung stehen: die über beabsichtigte Maßnahmen, wie sie im Gesetz geregelt ist, und die über schon getroffene Maßnahmen, wie sie sich gewohnheitsrechtlich entwickelt hat. Letztere ist dabei auf keinen Fall bindend. Bei der Abstimmung über eine beabsichtigte Maßnahme ist die Reichsregierung zunächst an die Volksabstimmung gebunden, kann sie aber durch Regierungsgesetz in ihrer Wirkung beseitigen.

abstimmung kann nicht bedeuten, daß die Entscheidung dem Volk abgegeben wird, da sonst auch die Führung nicht für die von ihr dem Volke zur Abstimmung und Billigung vorgeschlagenen Maßnahmen die Verantwortung übernehmen könnte. Sie müßte das Volk selbst tragen, und damit wäre letzten Endes niemand verantwortlich. Ein Ergebnis, das dem Führerstaat widerspricht. Lediglich das zwischen Volk und Führung bestehende Vertrauensverhältnis soll und kann die Volksabstimmung bestätigen. Es bedeutet eine solche Abstimmung heute im wesentlichen „kaum mehr als eine Vertrauensfrage, die die Regierung stellt, um ihre absolute Volksverbundenheit und damit ihre Berechtigung zur Herrschaftsführung nach innen und außen jederzeit nachweisen zu können“[11]). Auch der Hinweis Tatarin-Tarnheydens, daß es im Hinblick auf den Autoritätsgedanken zu billigen sei, wenn eine Befragung über bereits getroffene Maßnahmen nicht vorgesehen sei, kann nicht durchschlagen. Im Gegenteil ist es wohl richtiger zu sagen, daß in derart wichtigen Fragen, wie sie Gegenstand der Volksbefragung sind, die Autorität der Führung es verlangt, die endgültige Entscheidung nicht von einer mehr oder weniger zufälligen Volksabstimmung abhängig zu machen. Es entspricht der Wahrung der Autorität viel mehr, wenn die Führung vor das Volk mit einer fertigen Entscheidung tritt, deren Änderung der Führung zwar vorbehalten sein muß, auf die aber die Volksabstimmung, die im wesentlichen doch nur die Übereinstimmung zwischen Volk und Führung und das zwischen ihnen bestehende Vertrauensverhältnis bestätigen soll, keinen grundlegenden Einfluß mehr haben kann[12]). Wenn Tatarin-Tarnheyden etwa sagen wollte, daß die Autorität der Führung notleiden könnte, wenn das Volk anders entscheidet als die Führung, so kann dieses Bedenken nicht überzeugen, denn die Autorität im Führerstaate ist etwas Dauerndes, nicht nur Vorübergehendes, und der scheinbare Verlust der Autorität, wenn einmal die Ansichten von Volk und Führung auseinandergehen, wird in dem Augenblick beseitigt sein, wo das Volk erkennt, daß die Führung die richtige Entscheidung getroffen hat. Eine echte Führung aber wird wenigstens in der Regel die dem Volke objektiv nützlichste Entscheidung treffen.

Nicht richtig scheint aber auch die Ansicht Stuckarts[13]), wenn er den Standpunkt vertritt, daß darüber nicht abgestimmt werde, ob eine Maßnahme geschehen soll oder nicht, so daß die notwendige Maßnahme nur geschehen könnte, wenn die Abstimmung positiv ausfalle. Ein solches Verfahren widerspräche einer zielbewußten Führung und einer klaren Verantwortlichkeit, die sich nicht erst Deckung für eine zu treffende Maßnahme in einer Abstimmung holen könne. Das Urteil des Volkes werde vielmehr immer erst erfolgen,

---

[11]) Dr. Frick, Der Neubau des Dritten Reichs, Vortrag, gehalten vor Offizieren der Reichswehr am 15. 11. 1934, S. 13.

[12]) Ebenso Dernedde, Ztschrift. f. d. ges. Staatswissenschaft, Bd. 95, 1934, S. 351.

[13]) Stuckart, Deutsches Recht 1936, Heft 17/18, S. 346.

wenn die notwendige Maßnahme, für die die Reichsführung die Verantwortung allein trage, erfolgt sei, und die Abstimmung habe dann immer den Beweis zu erbringen, daß Führung und Volk in den großen Lebensfragen eines Willens und eines Sinnes seien.

Auch Poetzsch-Heffter-Ule-Dernedde[14]) scheinen diese Ansicht zu vertreten, wenn sie meinen: „Beschluß und Vollziehung der Maßnahmen kann allein Aufgabe der Führung sein, der Sinn der Volksabstimmung ist es, diese Regierungsakte in feierlicher Form nachträglich zu bestätigen."

Es muß zugegeben werden, daß politisch gesehen die nachträgliche Bestätigung der von der Reichsregierung getroffenen Maßnahmen durch das Volk dem Wesen des Führerstaats gerechter wird als eine Abstimmung über eine noch zu treffende Maßnahme, weshalb auch eine Abstimmung über eine bereits getroffene Maßnahme in der Praxis wohl die Regel bilden wird. Man wird auch nicht bestreiten können, daß eine nachträgliche Befragung des Volks über bereits getroffene Maßnahmen zulässig ist, obwohl der Wortlaut des § 1 des Gesetzes über Volksabstimmung an sich dagegen spricht. Entscheidende Präzedenzfälle haben ja die Zulässigkeit gezeigt. Ob man jedoch soweit gehen darf, zu behaupten, die Volksabstimmung könne erst dann erfolgen, wenn die Maßnahme bereits getroffen sei, scheint zweifelhaft und wird wohl auch nicht gegen den klaren Wortlaut des Gesetzes vertreten werden können. Richtig ist wohl zu sagen, daß in der Regel die Volksabstimmung erfolgen wird, nachdem die Maßnahmen schon getroffen sind. Daneben aber besteht auch die Möglichkeit, das Volk über eine beabsichtigte Maßnahme zu hören[15]). Die Führung wird sich im allgemeinen des Erfolgs der Volksabstimmung sicher sein, wenn sie diese schon anordnet. Darum braucht die Anordnung des Volksentscheids über eine beabsichtigte Maßnahme noch nicht einer zielbewußten Führung und klaren Verantwortlichkeit zu widersprechen[16]). Die Führung ist ja an die Entscheidung des

---

[14]) Jahrb. d. öffentl. R. d. Gegenwart, Bd. 22, 1935, S. 38.

[15]) Ebenso Huber, Verfassung, S. 96, Mallmann, a. a. O., S. 230.

[16]) Auch Lammers „Staatsführung im Dritten Reich" im Völkischen Beobachter, Münchener Ausgabe vom 3. Sept. 1938, scheint die Möglichkeit einer Volksabstimmung über eine beabsichtigte Maßnahme abzulehnen, weil der Führer seiner Verantwortlichkeit nicht dadurch Rechnung trage, daß er wie ein parlamentarischer Minister seine Pläne zur Abstimmung stelle, „denn dann wäre er eben nicht Führer. Er weist vielmehr dem Volke das vollbrachte Werk vor in dem Zeitpunkte, in dem das Volk an den Auswirkungen des Geschaffenen dessen Wert für die Gesamtheit des Volkes zu beurteilen vermag und verschafft sich dadurch Gewißheit, ob er sich nach wie vor Führer des Volkes nennen kann. Mit anderen Worten: Die Regierung befragt das Volk nicht vor ihrer Maßnahme, wie es gemacht werden soll. Diese Frage kann ein Volk gar nicht beantworten. Die Regierung befragt vielmehr das Volk nach Maßnahmen lebenswichtiger Art, ob sie gebilligt werden." Diese Ansicht mag vom politischen Gesichtspunkt aus betrachtet richtig sein, vom rechtlichen dagegen ist sie es nicht. Es kann dem Führer nicht verwehrt sein, wenn er es für angebracht hält, auf Grund des Gesetzes über Volksabstimmung eine Volksabstimmung über eine beabsichtigte Maßnahme anzuordnen,

Volks nicht gebunden, wenn sie diese nicht für richtig hält. Sie kann im Wege der Regierungsgesetzgebung eine andere Maßnahme treffen, für die sie die Verantwortlichkeit übernimmt. Aber auch für eine vom Volk gebilligte Maßnahme trägt die Führung die Verantwortung, eben weil die letzte Entscheidung von ihr abhing und nicht vom Volk.

§ 3 des Gesetzes über Volksabstimmung bestimmt, daß Art. 3 des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich entsprechende Anwendung findet, wenn das Volk der Maßnahme zustimmt. Das bedeutet, daß die Maßnahme, der das Volk zugestimmt hat, vom Reichskanzler ausgefertigt und im Reichsgesetzblatt verkündet wird. Die Maßnahme tritt, soweit in ihr selbst nichts anderes bestimmt ist, mit dem auf die Verkündung folgenden Tage in Kraft. Es wird sich nun fragen, ob diese Bestimmung gleichermaßen Geltung haben kann, wenn es sich um eine beabsichtigte Maßnahme handelt, als auch um eine Maßnahme, welche schon getroffen ist. Beide Fälle müssen wohl gesondert behandelt werden. Der Gesetzgeber hat, was aus der Fassung des § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Volksabstimmung zweifelsfrei hervorgeht, nur den Fall im Auge gehabt, daß das Volk einer „von der Reichsregierung beabsichtigten Maßnahme" zustimmt oder ihr diese Zustimmung versagt. Nicht dagegen hat der Gesetzgeber den Fall vorgesehen, daß das Volk über bereits getroffene Maßnahmen gehört wird. Ob dies bewußt oder unbewußt geschehen ist, sei dahingestellt. Auf jeden Fall ist aber festzustellen, daß bei Erlaß des Gesetzes der Neubau des Reichs noch nicht vollendet war und daß darum auch die Verhältnisse, wie sie sich erst mit der Vollendung dieses Neubaues ergeben haben, berücksichtigt werden müssen, selbst wenn sie im Gesetz noch nicht vorgesehen und geregelt sind. Dies muß insbesondere auch für unseren Fall gelten, wo es sich nach der völligen Abkehr von dem Ideengut der Weimarer Verfassung und nach Durchführung des Führerprinzips im Staatswesen ergeben hat, daß es zweckmäßiger und politisch richtiger ist, das Volk über bereits getroffene Maßnahmen zu hören. Wenn die Bestimmungen, die für

---

denn die bisherige gewohnheitsrechtliche Entwicklung hat sicher nicht die Wirkung gehabt, daß sie das Gesetz über Volksabstimmung außer Kraft gesetzt hätte, sondern nur die, daß neben der durch das Gesetz gegebenen noch eine neue Möglichkeit der Volksbefragung geschaffen wurde. Und abgestimmt wird ja auch nicht darüber, wie es gemacht werden soll — diese Frage kann ein Volk freilich nicht beantworten —, sondern ob es gemacht werden soll (§ 1 des Gesetzes). Daß der Führer dann nicht mehr Führer wäre, ist ebenfalls unrichtig. Denn seine Bindung kann nur soweit gehen, als er es verantworten kann. Wenn er dies nicht mehr kann, wird er die vom Volk beschlossene Maßnahme wieder aufheben. Auch wird das Volk vielfach die Auswirkungen des Geschaffenen im Zeitpunkt der Abstimmung nicht viel besser beurteilen können, als wenn es sich um eine Abstimmung über eine beabsichtigte Maßnahme handelt. Nicht immer wird sich der Führer auch bei einer nachträglichen Volksabstimmung auf ihrer Grundlage die Gewißheit verschaffen können, ob er sich noch Führer nennen kann. Die bekundete Volksmeinung kann auch falsch sein, weil das Volk die Maßnahme nicht beurteilen kann.

eine beabsichtigte Volksabstimmung getroffen sind, für eine nachträglich angeordnete Volksabstimmung nicht passen, so muß dieser Fall für sich beurteilt werden.

Soweit es sich um eine beabsichtigte Maßnahme, d. h. Gesetz handelt, wird das Volk zum Gesetzgeber[17])[18]), sofern es der Maßnahme zustimmt. Die Maßnahme wird dann, wie das Gesetz es ausführt, wie ein Gesetzesbeschluß der Reichsregierung vom Führer und Reichskanzler ausgefertigt, im Reichsgesetzblatt verkündet und tritt mangels einer besonderen Bestimmung mit dem auf die Verkündung folgenden Tage in Kraft. Die Gegenzeichnung etwa beteiligter Reichsminister kann keinen anderen Sinn haben wie bei dem Regierungsgesetzgebungsverfahren. Anders dagegen liegen die Verhältnisse, wenn die Maßnahme, d. h. für uns das Gesetz von der Reichsregierung bereits erlassen ist und die Reichsregierung erst nachträglich die Volksabstimmung anordnet. Es hieße die Autorität des Führerstaats und die der Führerentscheidung aufs schwerste untergraben, wollte man annehmen, daß auch für diesen Fall das Volk Gesetzgebungsorgan wäre, das Gesetz also seine Wirksamkeit erst von der billigenden Volksabstimmung herleiten würde[19]). Denn es könnte dann, theoretisch betrachtet, der Fall eintreten, daß zunächst die Führung ein Gesetz erläßt, in der nachfolgend darüber angeordneten Volksabstimmung jedoch das Volk sich gegen das Gesetz ausspricht. Wäre dann die Reichsregierung verpflichtet, das von ihr erlassene Gesetz aufzuheben oder würde es durch die Volksabstimmung außer Kraft gesetzt werden oder würde es bei der Gültigkeit des Regierungsgesetzes bleiben, so daß dieses also den Vorrang hätte vor dem Ergebnis der Volks-

[17]) Ebenso Medikus bei Pfundtner-Neubert, 1. Bd. I 10 zu § 1 des Gesetzes über Volksabstimmung. Köllreutter, Quellen des nat.-soz. Staatsrechts, „Die Verwaltungsakademie", Beitr. 16, S. 9, und derselbe, Deutsches Verfassungsrecht, S. 146. A. A. offenbar Tatarin-Tarnheyden, a. a. O., S. 80, der meint, das Gesetz bleibe stets Regierungsgesetz, weil nur dies dem Führergrundsatz entspreche. Es sei Sache der Regierung, das Abstimmungsergebnis frei zu werten. Art. 3 des Ermächtigungsgesetzes könne nur dann eingreifen, wenn die Regierung das Abstimmungsergebnis hinsichtlich eines Gesetzes als ausreichend für seinen Erlaß ansehe. Jedoch zu Unrecht. Einmal spricht der Wortlaut des Gesetzes dafür, daß das Volk zum Gesetzgeber wird. Auch erscheint die Auslegung des Art. 3 des Ermächtigungsgesetzes nicht richtig. Wollte die Reichsregierung oder der Führer und Reichskanzler entscheidenden Wert auf das Abstimmungsergebnis im Sinne einer Bindung an dieses legen, so wäre das gerade eine Abkehr vom Führergrundsatz. Auch bei Zustimmung des Volkes wird die Verantwortung beim Führer bleiben, da ja von ihm der Wille zur Durchführung ausgeht, den er erforderlichenfalls auch gegen den Willen des Volkes durchsetzen wird, nämlich durch Aufhebung des Volksgesetzes im Wege der Regierungsgesetzgebung. Indessen zeigt gerade dieser indessen kaum denkbare Fall, daß es politisch richtiger ist, den Volksentscheid der „vorauseilenden Tat (s. bei Dernedde, Ztschrft. f. d. ges. Staatswissenschaft, Bd. 95, S. 351) des Führers folgen zu lassen.

[18]) Die Reichsregierung nimmt insofern an der Sanktion teil, als sie den Gesetzesinhalt feststellt. Entscheidend ist aber letzten Endes das Volk.

[19]) Vgl. Tatarin-Tarnheyden, a. a. O., S. 24, wo er von einer „Legalisierung" spricht.

abstimmung? Die Verpflichtung zur Zurücknahme käme praktisch darauf hinaus, daß die ablehnende Volksabstimmung die Bedeutung eines Gesetzes zur Aufhebung des von der Reichsregierung erlassenen Gesetzes hätte. Oder müßte man etwa zu der Konstruktion greifen, zu sagen, das von der Reichsregierung erlassene Gesetz, über das nachher die Volksabstimmung angeordnet wird, sei nur bedingt wirksam, die endgültige Geltung und das Inkraftbleiben des Gesetzes hänge jedoch von dem Ausgang der Volksabstimmung ab.

Derartige Konstruktionen müssen abgelehnt werden. Es geht nicht an, tatsächliche Verhältnisse, die sich aus der Staatspraxis herausgebildet haben, unter Bestimmungen zu pressen, unter die sie nicht eingeordnet werden können, weil sie dafür gar nicht bestimmt sind. Die richtige Antwort auf die Frage finden wir, wenn wir die bereits erfolgten Volksabstimmungen betrachten. Eine davon, die vom 19. 8. 1934, über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs bezieht sich unmittelbar auf ein schon erlassenes Gesetz, nämlich das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs vom 1. 8. 1934. In dem Erlaß des Reichskanzlers zum Vollzug des Gesetzes über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs vom 1. 8. 1934 (RGBl. I S. 747), der am 2. 8. 1934 (RGBl. I S. 751) erging, heißt es: „Ich will, daß die vom Kabinett beschlossene und verfassungsrechtlich gültige Betrauung meiner Person und damit des Reichskanzleramts an sich mit den Funktionen des früheren Reichspräsidenten die ausdrückliche Sanktion des Deutschen Volks erhält. Fest durchdrungen von der Überzeugung, daß jede Staatsgewalt vom Volke ausgehen und von ihm in freier und geheimer Wahl bestätigt sein muß, bitte ich Sie, den Beschluß des Kabinetts mit den noch etwa notwendigen Ergänzungen unverzüglich dem Deutschen Volke zur freien Volksabstimmung vorlegen zu lassen." Man kann diesen Erlaß nicht anders auslegen, als daß die Volksabstimmung lediglich eine Zustimmung zu einem bereits endgültig beschlossenen Gesetz bedeutet. Die politische und rechtliche Lage ist nicht erst durch die Volksabstimmung, sondern schon durch das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches unmittelbar herbeigeführt worden[20]). Die nachträglich über das Gesetz angeordnete Volksabstimmung konnte lediglich politisch bedeutsam sein, rechtlich dagegen war sie auf die neue staatsrechtliche Lage ohne Einfluß. Jede andere Auslegung würde auf Abwege führen. Sämtliche vom Führer und Reichskanzler getroffenen Maßnahmen, zu deren Erlaß er durch den Übergang der Befugnisse des Reichspräsidenten auf ihn befugt war, wären dann bis zur endgültigen Entscheidung des Volkes nur bedingt wirksam gewesen. Ein staatsrechtlich unmöglicher Zustand! Man kann wohl auch nicht aus den Worten „Sanktion des Deutschen Volkes" oder dem Hinweis „daß jede Staatsgewalt vom Volke ausgehe und von ihm in freier und geheimer Wahl bestätigt sein muß", etwas für die vertretene Ansicht Gegenteiliges schließen. Denn gerade diese Art der Volksabstimmung, durch die zwar die Meinung des Volkes gehört

[20]) Ebenso Frick, a. a. O., S. 11. Huber, Das Staatsoberhaupt, a. a. O., S. 205.

wird, trotzdem aber die letzte Entscheidung nicht an das Volk abgegeben wird, entspricht am meisten dem Führerstaate. Der Ausdruck „Sanktion" kann also nicht im technischen Sinne gebraucht sein. Würde das Volk in dem Falle der nachträglichen Volksabstimmung zum Gesetzgeber, so müßte ein staatsrechtlich unerträglicher Zustand der vorübergehenden Ungewißheit und Unsicherheit einreißen, da ja die Durchführung der Volksabstimmung einige Zeit erfordert, gerade aber in derart wichtigen Fragen, in denen das Volk zur Abstimmung über eine Maßnahme der Regierung aufgerufen wird, eine endgültige und klare Entscheidung aus inner- und außerpolitischen Gründen gleichermaßen unbedingt erforderlich ist. Es wäre auch mit der Autorität einer Führung, mit dem Führergedanken überhaupt unvereinbar, es würde eine Scheu vor klarer Verantwotung und zielbewußter Führung bedeuten, würde die Durchführung einer von der Regierung beschlossenen Maßnahme erst noch von dem Ausgang der Volksabstimmung abhängen. Es ist daher auch nicht angängig, daß eine von der Regierung getroffene Maßnahme etwa durch eine Volksabstimmung außer Kraft gesetzt werden kann. Die Richtigkeit der vertretenen Ansicht geht auch aus dem Wesen der Reichstagswahl und Volksabstimmung vom 29. März 1936 hervor. In der Verordnung des Führers und Reichskanzlers über die Auflösung und Neuwahl des Reichstags vom 7. 3. 1936 (RGBl. I S. 133) heißt es: „In der Absicht, dem Deutschen Volke die Gelegenheit zu geben, der mit dem heutigen Tage abgeschlossenen dreijährigen Politik der Wiederherstellung der nationalen Ehre und Souveränität des Reiches, verbunden mit dem aufrichtigen Bestreben nach einer wahren Völkerversöhnung und Verständigung auf den Grundlagen gleicher Rechte und Pflichten, seine feierliche Zustimmung erteilen zu können, löse ich den Reichstag mit Ablauf des 28. 3. 1936 auf." Und die Rede des Führers vom 7. 3. 1936 vor dem Reichstag schloß mit den Worten: „Ich kann diese geschichtliche Periode der Wiederherstellung der Ehre und Freiheit meines Volkes nicht abschließen, ohne das Deutsche Volk nunmehr zu bitten, mir und damit allen meinen Mitarbeitern und Mitkämpfern die nachträgliche Zustimmung zu erteilen zu all dem, was ich in diesen Jahren an oft scheinbar eigenwilligen Entschlüssen, an harten Maßnahmen durchführen und an großen Opfern fordern mußte.

Ich habe mich deshalb entschlossen, am heutigen Tage den Deutschen Reichstag aufzulösen, damit das Deutsche Volk sein Urteil abzugeben vermag über meine und meiner Mitarbeiter Führung.

In diesen drei Jahren hat Deutschland wieder zurückerhalten seine Ehre, wiedergefunden seinen Glauben, überwunden seine größte wirtschaftliche Not und endlich einen neuen kulturellen Aufstieg eingeleitet. Dies glaube ich vor meinem Gewissen und meinem Gott aussprechen zu dürfen. Ich bitte jetzt das Deutsche Volk, mich in diesem Glauben zu stärken und mir durch die Kraft seines Willens auch weiterhin die eigene Kraft zu geben, um für seine Ehre und seine Freiheit jederzeit mutig eintreten und für sein wirtschaftliches

Wohlergehen sorgen zu können. Um mich besonders zu stützen in meinem Ringen um einen wahrhaften Frieden."

Diese dreijährige Politik, die zur Begutachtung dem Deutschen Volke vorgelegt worden ist, hat auch in der Gestalt von vielen Gesetzen ihren Ausdruck gefunden. Und niemand wird ernstlich behaupten wollen, daß die erfolgte Abstimmung, wie sie auch immer hätte ausfallen können, auf die Gültigkeit dieser Gesetze irgendeinen Einfluß haben könnte. Daß die Wahl nicht den Sinn gehabt hat, formell über die in den letzten drei Jahren erlassenen Gesetze abzustimmen, steht nicht entgegen, ausschlaggebend ist vielmehr die Feststellung, daß eine Volksabstimmung, wie sie auch ausfallen mag, keinen unmittelbaren Einfluß auf bereits getroffene Führerentscheidungen haben kann[21]). Auch hier gilt der Führergrundsatz, der Wille der Reichsregierung und damit des Führers hat den unbedingten Vorrang. Er kann aus dem Ergebnis der Abstimmung Schlüsse ziehen, ist aber durch dieses nicht gebunden. Denn die Reichsregierung war an sich ja gar nicht verpflichtet, die Durchführung einer Volksabstimmung anzuordnen. Und wenn sie eine Volksabstimmung nicht durchgeführt hätte, hätten die Gesetze die gleiche Wirksamkeit gehabt. Wir finden so auch hier bestätigt, daß die Wirkung einer erst nachträglich angeordneten und durchgeführten Volksabstimmung nur die eines Bekenntnisses des Volkes zu seiner Führung, einer Bekundung des zwischen Volk und Führung bestehenden Vertrauensverhältnisses haben kann, nicht aber mit rechtlichen Wirkungen ausgestattet ist. Die Ausfertigung und Verkündung der Maßnahmen durch den Führer und Reichskanzler, der das Volk erst nachträglich zugestimmt hat, im Reichsgesetzblatt erübrigt sich darum auch, im Gegensatz zu einer Abstimmung über eine beabsichtigte Maßnahme. Wir kommen damit zu der Frage nach dem Verhältnis von Regierungsgesetz—Volksgesetz einerseits und Reichstagsgesetz und Volksgesetz andererseits[22]). Ein Gegensatz zwischen Reichstagsgesetz und Volksgesetz kann bei der heutigen Bedeutung der Reichstags- und Volksgesetzgebung nicht mehr eintreten. Der Umstand, daß auch im nationalsozialistischen Staat die Möglichkeit der Reichstags- und Volksgesetzgebung besteht, bedeutet ja nicht, wie in der Weimarer Verfassung, daß sich beide als Gegensätze gegenüberstehen. Die Beibehaltung der beiden Wege der Gesetzgebung im Führerstaat kann nur dahin verstanden werden, daß der Führung dadurch die Möglichkeit gegeben wird, nach ihrer Wahl den Reichstag oder das Volk aufzurufen zu dem Bekenntnis, daß sie hinter ihrer Führung stehen, daß die Führung von ihrem Vertrauen getragen wird. Wenn dabei der Reichstag als Mittel zur Kundgabe dieses Vertrauensverhältnisses gewählt wird, so ist dies, wie bereits erwähnt, nur als Volksabstimmung auf einer kleineren Grundlage zu werten; denn

---

[21]) Ebenso Mallmann, a. a. O., S. 229. Hoche, a. a. O., S. 68.

[22]) Vgl. dazu Huber, Verfassung, S. 97. Derselbe, Das Staatsoberhaupt, a. a. O., S. 221/222. Tatarin-Tarnheyden, a. a. O., S. 80.

die Abgeordneten des Reichstags werden ja vom Volk in freier Wahl gewählt und verkörpern somit den Ausdruck des Volkswillens.

Man könnte sich ein Auseinandergehen von Volkswillen und Reichstagswillen allenfalls dann denken, wenn beide über ihre Stellung zu der gleichen Maßnahme befragt werden. Ein solches Verfahren wäre aber bei dem gleichen Zweck, den Reichstags- und Volksgesetzgebung verfolgen, sinnlos. Auch würde es der Autorität, die die Regierung im Führerstaat zu genießen hat, wenig zuträglich sein, das Reichsvolk zum Entscheid aufzurufen, wenn der Reichstag einer Maßnahme seine Zustimmung versagt. Eine umgekehrte Reihenfolge derart, daß über eine Maßnahme zuerst das Volk befragt wird, dann, weil dieses seine Zustimmung versagt, der Reichstag, wäre ebenfalls unverständlich. Hat das Volk nämlich seine Zustimmung versagt, so kann diese nicht bei einer Minderheit eingeholt werden mit der Wirkung, daß die etwa von dem Entscheid des Reichsvolks abweichende Einstellung des Reichstags die Entscheidung des Reichsvolks verdrängen könnte. Bei einem etwaigen Auseinandergehen des Willens der Führung und des des Volkes kann allein der Wille der Führung maßgebend sein. Sie kann nicht gezwungen werden, dem „Volkswillen", der vielleicht gar nicht der wahre Volkswille ist, sich zu beugen. Der Führung muß es überlassen bleiben, aus dem Ausgang der Volksabstimmung die notwendigen Schlüsse zu ziehen und gegebenenfalls auch einmal gegen den Volkswillen eine Maßnahme zu treffen, für die sie dann aber auch voll verantwortlich ist. Es ist also festzustellen: auch wenn das Volk einer beabsichtigten Maßnahme, in unserem Fall einem beabsichtigten Gesetze, der Reichsregierung nicht zustimmt, kann die Reichsregierung trotzdem dieses erlassen, wenn sie es für erforderlich hält[23]). Ebensowenig braucht die Reichsregierung bereits durchgeführte Maßnahmen rückgängig zu machen — soweit dies überhaupt möglich ist —, wenn sich die Volksabstimmung gegen sie ausdrückt. Es können ferner jederzeit im Wege der Regierungsgesetzgebung Gesetze, die durch Volksabstimmung beschlossen wurden, geändert oder aufgehoben werden, wenn die Reichsregierung dies für notwendig hält. Denn es ist ja durchaus der Fall denkbar, daß ein im Wege der Volksabstimmung beschlossenes Gesetz infolge

---

[23]) Ebenso Mallmann, a. a. O., S. 231, der jedoch für die Zeit vor den Volksabstimmungen vom 12. 11. 33 und 19. 8. 34 einer Volksabstimmung eine gegenüber Regierungsgesetzen verstärkte Gesetzeskraft beilegen will. Jedoch zu Unrecht, da man schon damals nicht mehr von Gesetzen mit verstärkter Gesetzeskraft sprechen konnte. Dies brauchte man nicht erst aus den Volksabstimmungen zu schließen, sondern ergab sich schon aus dem Sinn des Ermächtigungs- und insbesondere Neuaufbaugesetzes. Das oben S. 38 ff. insbes. S. 40 für das Verhältnis von Regierungs- zu Reichstagsgesetzen Gesagte, gilt auch für das Verhältnis von Regierungs- und Volksgesetzen.

A. A. Lobe, Das richterliche Prüfungsrecht und Die Entwicklung der gesetzgebenden Gewalt im neuen Reich, Archiv d. ö. R. N. F. 28 (1937), S. 203, C. Schmitt, a. a. O., S. 11. Von einem ursprünglichen Sinn des Gesetzes zu reden, nach dem Volksgesetze mit verstärkter Gesetzeskraft ausgestattet sein sollten, ist wohl nicht richtig.

neu eingetretener, bei Erlaß des Gesetzes noch nicht voraussehbarer Umstände seinen Zweck nicht mehr erfüllen kann oder aber, daß ein Gesetz den erstrebten Erfolg nicht herbeiführt. Dann muß die Möglichkeit gegeben sein, im Wege der Regierungsgesetzgebung das Volksgesetz aufzuheben und es durch ein neues Regierungsgesetz zu ersetzen, soweit nicht das Volk erneut befragt wird oder der Reichstag das Gesetz beschließt.

§ 5.

Die Führergesetzgebung.

Wir haben bei der bisherigen Betrachtung des heutigen Gesetzgebungsverfahrens gesehen, daß wir unterscheiden können zwischen Regierungs-, Reichstags- und Volksgesetzgebung. Wir sind ferner zu der Feststellung gelangt, daß es sich hierbei nicht um zueinander im Gegensatz stehende Organe der Gesetzgebung handelt, die in einer Art Gewaltenausgleichsverhältnis zueinander stehen, etwa derart, daß das eine Organ ein überhandnehmen der Macht des anderen verhindern kann und soll oder aber, daß ein Organ bei dem Streit der beiden anderen eine Schiedsrichtertätigkeit zu erfüllen hat. Alle drei Organe sind in ihrem Wirken vielmehr auf ein einziges Ziel ausgerichtet: das Volk. Dabei kommt der Regierungsgesetzgebung die größte Bedeutung zu. Wohl bestehen auch noch Reichstag und Reichsvolk als Gesetzgebungsorgane. Ihre Bedeutung liegt aber viel weniger oder fast überhaupt nicht darin, daß sie ein Recht zur Gesetzgebung haben. Ihr Sinn ist der, zu bekunden, daß Führung und Volk eines Willens und eines Sinnes sind, und ein Mittel zur Bekundung dieser Einheit ist neben anderen, wie z. B. Auflösung und Neuwahl des Reichstags, die Möglichkeit, daß dem Reichstag oder dem Reichsvolk ein Gesetz zur Beschlußfassung vorgelegt wird. Die Möglichkeit der Reichstags- und Volksgesetzgebung ist also nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck, nämlich Mittel zur Bekundung der politischen Einheit von Volk und Führung.

Die Ausrichtung zu dem gemeinsamen Ziel kann aber nicht erreicht werden, wenn die drei Organe Reichsregierung, Reichstag und Reichsvolk unabhängig und ohne Verbindung nebeneinander stehen. Zur Wahrung der Einheit muß vielmehr eine Stelle über den drei Organen stehen, deren Einfluß die einheitliche politische Linie gewährleistet, die den Ausdruck des wahren Volkswillens verkörpert und ihn in die Wirklichkeit umzugestalten in der Lage ist. Das aber ist der Führer und Reichskanzler. Wir haben gesehen, daß in der Reichsregierung die letzte Entscheidung vom Führer und Reichskanzler ausgeht, daß auch der Reichstag gegen seinen Willen kein Gesetz beschließen kann und daß auch eine Entscheidung des Volks, die im Widerspruch steht mit dem Willen des Führers, keinen Vorrang hat vor einer dem Beschluß des Volks widersprechenden Maßnahme der Reichsregierung und damit letzten Endes auch des Führers. Bei einer derartigen Stellung des Führers und Reichskanzlers drängt sich notwendig die Frage auf, ob ihm nicht auch ohne Zusammenwirken mit einem anderen Gesetzgebungsorgan ein selbständiges Gesetzgebungs-

recht zusteht, und wenn ja, worauf dieses beruht. Daß der Führer eine selbständige Befugnis zur Rechtsetzung hat, wird wohl allgemein bejaht. Verschieden jedoch ist die rechtliche Grundlage, auf die dieses Recht zurückgeführt wird. Der Streit geht darum, ob auf Art. 48 der Weimarer Verfassung noch ein Verordnungsrecht bzw. Gesetzgebungsrecht des Führers und Reichskanzlers gestützt werden kann oder aber, ob diese Bestimmung mit dem Führerstaat nicht mehr vereinbar ist, das Verordnungsrecht des Führers und Reichskanzlers vielmehr in seiner Stellung als solcher begründet ist[1]).

Nach Art. 48 Abs. 2 konnte der Reichspräsident, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet war, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen[2]). Es konnten zu diesem Zwecke vorübergehend die in den Art. 114, 115, 117, 118, 123, 124 u. 153 WRV. bestimmten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft gesetzt werden. Durch § 1 der Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28. 2. 1933 (RGBl. I S. 83) sind die Art. 114, 115, 117, 118, 123, 134 und 153 WRV. bis auf weiteres außer Kraft gesetzt worden. Die Verordnung ist bis jetzt noch nicht aufgehoben worden. Abs. 3 des Art. 48 WRV. bestimmt, daß der Reichspräsident unverzüglich von den auf Grund des Abs. 2 getroffenen Maßnahmen dem Reichstag Kenntnis zu geben hat, auf dessen Verlangen die Maßnahmen außer Kraft zu setzen sind. Schon in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten der Weimarer Verfassung wurden die Bestimmungen des Art. 48 WRV. über die Voraussetzungen seiner Anwendungsmöglichkeit sehr weit ausgelegt. Dies insbesondere bis zum Jahre 1925. Eine „erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" wurde auch dann angenommen, wenn es sich um wirtschaftliche, finanzielle und soziale Notstände handelte, zu deren Beseitigung zwar die gesetzgebende Gewalt zuständig gewesen wäre, die aber infolge der Unfähigkeit des Parlaments mit Hilfe des Verordnungsrechts des Reichspräsidenten behoben werden mußten. Die Unfähigkeit des Parlaments zeigte sich dann besonders wieder in den letzten Jahren vor der nationalsozialistischen Machtübernahme, in denen bei der schweren Verfassungskrise die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten als Ersatz für den als Gesetzgebungsorgan nahezu ausfallenden Reichstag einspringen mußte. Die Zusammenfassung der Macht in der Person des Reichspräsidenten diente aber viel weniger dazu, um den Staat als solchen zu erhalten, sondern um die Gegner eines abgewirtschafteten Systems, besonders die Kommunisten, anfänglich aber auch die Nationalsozialisten zu bekämpfen. Es handelte sich um eine ausgesprochene Diktatur, die vom Reichspräsidenten ausgeübt wurde. Diese Diktatur war, wie es ihrem

---

[1]) Gegen die Weitergeltung des Art. 48 WRV. Höhn, Deutsches Recht 1935, S. 296, Pfundtner, Quellen der geltenden Verfassung, a. a. O., S. 332, Becker, Diktatur und Führung, S. 39. Weiteres Schrifttum s. Anm. 6 S. 70 und Anm. 7 und 8 S. 70.

[2]) Bezüglich Bedeutung und Anwendung des Art. 48 im Weimarer Staat vgl. Anschütz, a. a. O., S. 248 f., und Giese, a. a. O., S. 248 f.

Wesen entspricht, nicht gestützt auf das Vertrauen des Volkes, sondern sie stützte sich allein auf die tatsächliche Gewalt, die den Untergang des Staats von Weimar aufhalten und insbesondere auch einen Neuaufbau des Staats in nationalsozialistischem Sinne verhindern sollte. Diese Diktatur konnte aber auch, weil sie nur auf die nackte Macht gestützt war, nur einen Übergangscharakter tragen, sie mußte fallen, sobald es einer Bewegung gelang, gestützt auf das Vertrauen des Volkes, die Macht an sich zu nehmen[3]). Diese Aufgabe zu lösen, war dem Nationalsozialismus vorbehalten.

Man mag vielleicht einwenden, die weite Auslegung des Art. 48 WRV. sei bei seiner Abfassung nicht beabsichtigt gewesen, erst die Praxis habe das aus ihm gemacht, was er in den letzten Jahren vor der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus geworden sei, nämlich der fast einzige und unumschränkte Gesetzgebungsweg[4]). Und doch beruht der Grundgedanke dieses Artikels auf dem der Diktatur und nicht auf dem der Führung. War doch das Weimarer Verfassungssystem aufgebaut auf dem Gedanken des Parteienstaats. Es wurde geradezu der Kampf verschiedener, um nicht zu sagen unzähliger Parteien untereinander vorausgesetzt, und aus diesem Interessenkampf der Parteien sollte dann der wahre Volkswille hervorgehen. Die Einzelpersönlichkeit mit ihren Wünschen und Belangen stand im Vordergrund und war dementsprechend auch nach allen Seiten aufs sorgfältigste gegen Eingriffe geschützt. Erst wenn sich dieser Individualismus und Liberalismus nicht mehr durchführen ließ, weil die öffentliche Sicherheit und Ordnung dadurch erheblich gestört oder gefährdet war und damit letzten Endes auch der Bestand des Staates, dann sollte der Reichspräsident als ein außerhalb des Parteigetriebes stehendes Organ des Reiches, das in Unordnung geratene Staatsgefüge wieder in Gang bringen. Dazu hatte er alle Machtmittel zur Verfügung. Wenn es einer Persönlichkeit, wie dem Generalfeldmarschall von Hindenburg vermöge seiner Größe gelegentlich auch gelang, das Volk vor dem Schlimmsten zu bewahren, so war dies eher auf seine Führereigenschaft als auf die Ausübung der auf Art. 48 der Reichsverfassung beruhenden Diktaturgewalt zurückzuführen. Daß Art. 48 WRV. nur auf dem Gedanken der bloßen Machtanwendung aufgebaut war, sehen wir an den Sicherungen, die die Schöpfer der Weimarer Verfassung getroffen haben, um eine zu große Machtanhäufung in den Händen des Reichspräsidenten zu verhindern. Mußte doch nach Abs. 3 des Art. 48 WRV. der Reichspräsident dem Reichstag von den auf Grund des Abs. 1 und 2 getroffenen Maßnahmen unverzüglich Kenntnis geben, der dann die Außerkraftsetzung der Maßnahmen verlangen konnte. Natürlich mußten die Maßnahmen vom Reichskanzler oder den zuständigen Reichsministern zur Übernahme der Verantwortung gegengezeichnet werden, damit man diese bei nächster Gelegenheit durch eine neue Regierung ersetzen konnte, indem man ihnen das Vertrauen entzog.

---

[3]) Vgl. dazu Becker, a. a. O., S. 16 ff.

[4]) Köllreutter, Grundriß der Allgemeinen Staatslehre, S. 99.

All dies aber wäre nicht notwendig gewesen, hätte Art. 48 WRV. nicht auf dem Gedanken der Diktatur, sondern auf dem der Führung aufgebaut. Führertum steht nämlich nicht außerhalb des Volkes, sondern im Volk. Es greift nicht erst in Zeiten der Not in die versagende Staatsmaschinerie ein und versucht, sie durch vorübergehende Maßnahmen wieder anzukurbeln. Der Führer vertritt in normalen Zeiten, wie in Notzeiten, die Belange seines Volkes. Und gerade in Notzeiten wird er sich nicht außerhalb seiner Gemeinschaft stellen müssen, wie es Art. 48 WRV. voraussetzte, sondern gerade hier in Zeiten der größten Not wird ihm sein echtes Führertum auch die Ergreifung außergewöhnlicher Mittel zur Behebung der Not seiner Gemeinschaft rechtfertigen[5]). Derartige, dem Wohle des Ganzen dienende Maßnahmen können aber nicht in ihrer Wirksamkeit behindert werden, dadurch, daß sie auf Betreiben irgendeines Staatsorgans aufgehoben werden müssen. Es wäre auch geradezu unsinnig, eine Maßnahme zu beseitigen, die der Abhilfe eines Notstands dient, nur weil sie von einem Teil des Volkes nicht verstanden und darum auch nicht gebilligt wird. Mag auch zeitweise das Volk die getroffene Maßnahme nicht begreifen und vielleicht auch nicht billigen, so wird doch die objektive Idee, der wahre Wille des Volkes, nämlich was ihm am nützlichsten ist, vom Führer vertreten. Selbst wenn aber eine Maßnahme einmal falsch sein sollte, so ist eine rasche Entscheidung immer noch besser als mehrere sich widersprechende oder auf irgendeinem Kompromiß beruhende Beschlüsse. Im übrigen wird es dem Führer oft ein leichtes sein, seine Maßnahme zu ändern oder aufzuheben, wenn er ihre Unzweckmäßigkeit erkennt. Echte Führung aber wird im allgemeinen die richtige Entscheidung zu finden und zu treffen wissen. Es soll hierbei nicht verkannt werden, daß die Gefahr einer Pseudoführung und damit die Möglichkeit einer Diktatur keine geringe ist. Als Vorkehrung gegen diese Gefahr muß daher bei der Führerauslese auf sorgfältigste Auswahl höchster Wert gelegt werden. Diesen Gedanken des Führertums und die Ablehnung einer Diktatur hat auch der Führer und Reichskanzler selbst schon des öfteren ausgedrückt, so auch in seiner Reichstagsrede am 7. 3. 1936, wo er ausführte: „Ich konnte dies alles nur tun, weil ich mich nie als Diktator meines Volkes, sondern stets als sein Führer und damit als sein Beauftragter gefühlt hatte."

Nach alledem wird man zu der Feststellung kommen müssen, daß Art. 48 WRV., so wie er im Weimarer Verfassungssystem gedacht war und wie er gehandhabt wurde, nicht mehr in den nationalsozialistischen Führerstaat hineinpaßt. Man müßte den Art. 48 WRV. schon in seinen wesentlichen Teilen stark abändern, ja ihm geradezu einen neuen Inhalt geben, um zu einem Gesetzgebungsrecht des Führers und Reichskanzlers zu gelangen, das dem Führerbegriff und der Führerstellung gerecht wird. Gerade die Beschränkungen, die die Weimarer Verfassung der Diktaturgewalt des Reichspräsidenten auferlegte, müßten wegfallen, damit man zu einem richtigen Ergebnis

[5]) S. auch Höhn, Deutsches Recht 1935, S. 296, Becker, a. a. O., S. 34 ff., Stuckart, Deutsches Recht 1936, S. 343.

käme. Insbesondere wäre es unmöglich, daß der Führer und Reichskanzler die von ihm getroffenen Maßnahmen unverzüglich dem Reichstag mitteilen müßte und dieser dann ihre Aufhebung verlangen könnte. Auch der Umfang, in dem Verordnungen erlassen werden können, müßte ein erheblich weiterer sein als der in der Weimarer Verfassung vorgesehene. Das Verordnungsrecht dürfte nicht nur dann Platz greifen, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird. Mit derartigen Abstrichen versehen könnte man an eine Weitergeltung des Art. 48 WRV. denken. Dann aber wäre es eben nicht mehr der Art. 48 der Weimarer Verfassung, sondern eine dem Führerstaat angepaßte Vorschrift über das Gesetzgebungsrecht des Führers. Huber[6]) vertritt die Ansicht, daß Art. 48 Abs. 2 WRV. in das neue Staatsrecht übernommen worden sei. Auch im nationalsozialistischen Staat bedürfe das Staatsoberhaupt einer Einrichtung zum legalen Selbstbehauptungskampf. Die formelle Diktaturgewalt biete vor dem Staatsnotrecht große Vorzüge; für die übernahme des Art. 48 Abs. 2 WRV. in das neue deutsche Staatsrecht spreche einfache politische Klugheit. Und in der Tat sei auch nach der nationalsozialistischen Revolution und sogar nach dem Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich von dem Art. 48 Abs. 2 WRV. noch Gebrauch gemacht worden. Wenn der Führer und Reichskanzler schon am 30. 6. 1934 Staatsoberhaupt gewesen wäre, so hätten die damals getroffenen Maßnahmen auf die Diktaturgewalt gestützt werden können, und der nachträglichen Legalisierung hätte es nicht bedurft. Es sei selbstverständlich, daß die Diktaturgewalt immer nur vorübergehend die Verfassung außer acht lassen, niemals dagegen die Verfassung für die Dauer ändern oder beseitigen könne. Diese Schranke trage die Diktaturgewalt in sich selbst, da sie ein Ausnahmeeingriff sei, der der Erhaltung des Bestehenden, nicht der Gestaltung des Kommenden diene[7]). Die Ansicht Hubers, die er anscheinend neuerdings nicht mehr aufrechtzuerhalten scheint, wenn er den Führer als den „Gesetzgeber des Deutschen Volkes" bezeichnet[8]), kann nicht gebilligt werden. Sie steht noch stark unter dem Gedanken der Diktaturgewalt des Reichspräsidenten, für die im nationalsozialistischen Führerstaat kein Raum mehr ist, weil es sich bei den Akten des Staatsoberhaupts entsprechend dem Wesen des Führerstaats

---

[6]) E. R. Huber, Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs, Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft, 95. Bd., S. 223 ff.

[7]) Weiterhin für die Weitergeltung des Art. 48 WRV. Meißner-Kaisenberg, Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich, 1935, S. 112; Meukel, Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. 3. 1933 im Nat.-Soz. Handbuch für Recht und Gesetzgebung 1935, S. 343, und Köllreutter, Der Aufbau des Deutschen Führerstaats, Die Verwaltungsakademie, Handbuch für den Beamten im nat.-soz. Staat, Bd. 1, Beitr. 19, S. 27.

[8]) E. R. Huber, Verfassung, 1937, S. 101. Gegen die Anwendung des Art. 48 WRV. neuerdings anscheinend auch Köllreutter, Deutsches Verfassungsrecht, 1935, S. 134 u. S. 57, Höhn, Staats- und Rechtsgemeinschaft, Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft, Bd. 95, S. 684 ff.

nicht mehr um Diktaturmaßnahmen, sondern um echte Führungsakte handelt. Der Gedanke der Führung schließt es ein, daß der Führer nicht nur in Zeiten der Not die endgültige Entscheidung trifft, sondern auch in normalen Zeiten. Eine derartige Unterscheidung, wie sie Huber trifft, entspringt aus dem liberalen, parlamentarischen Staatsdenken der Weimarer Zeit, das nur in Zeiten der Not und dann nur vorübergehend unter Vorbehalten die Staatsgewalt an ein Reichsorgan abgeben wollte, um nach Möglichkeit die Freiheitsrechte der einzelnen Staatsbürger zu schützen. Es bedarf darum auch im Führerstaate keiner „formellen Diktaturgewalt", sondern das Gesetzgebungsrecht des Führers findet seine Rechtfertigung in dem Wesen des Führerstaats. Man braucht daher auch nicht etwa zu einer Konstruktion zu greifen, um das Gesetzgebungsrecht des Führers zu rechtfertigen, indem man die Führergesetzgebung als durch tätige Anerkennung entstandenes Gewohnheitsrecht bezeichnet. Wohl sind nach der nationalsozialistischen Machtergreifung und auch noch nach dem Erlaß des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich Verordnungen auf Grund des Art. 48 Abs. 2 WRV. ergangen. Diese Tatsache läßt aber noch keinen Schluß darauf zu, daß damit Art. 48 WRV. auch in das endgültige Verfassungsrecht des Dritten Reichs übernommen werden sollte. Wir dürfen, wollen wir aus dem Erlaß dieser Verordnungen irgendwelche Schlüsse ziehen, nicht vergessen, daß alle diese Verordnungen noch zu Lebzeiten des Reichspräsidenten, Generalfeldmarschalls von Hindenburg, erlassen wurden, dem das Recht aus Art. 48 WRV. zum Erlaß von Verordnungen formell noch zustand, weiter, daß die Verordnungen im Zuge des Aufbaues des neuen Staats erlassen worden sind. Wenn ein Zeitpunkt dafür maßgebend sein könnte, ob Art. 48 WRV. in das neue Verfassungsrecht mitübernommen worden ist oder nicht, so müßte dieser Zeitpunkt der des Erlasses des Gesetzes über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs vom 1. 8. 1934 sein. Denn die Vereinigung der beiden Ämter des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers entsprach erst dem nationalsozialistischen Satz: Ein Reich, ein Volk, ein Führer! Nach diesem Zeitpunkt aber sind keine Verordnungen auf Grund des Art. 48 WRV. mehr ergangen. Weil es sich bei dem Gesetzgebungsrecht des Führers und Reichskanzlers nicht um eine Diktaturgewalt handelt, sondern es ein Ausfluß seiner Führerstellung ist, bedarf es auch keiner Beschränkungen: echte Führung wird immer nur im Rahmen dessen handeln, was dem Volke nützt, da sie ja auch durch die Bindung an das völkische Lebensgesetz ausgezeichnet ist. Dabei ist es gleichgültig, ob das Gesetzgebungsrecht der Erhaltung des Bestehenden oder der Gestaltung des Kommenden dient. Die Führergesetzgebung wird zwar nicht das Normale sein, sondern sie wird die Ausnahme bilden, gewöhnlich wird die Regierungsgesetzgebung, die ja letzten Endes auch Führergesetzgebung ist, Platz greifen[9]). Wann

---

[9]) So ist wohl auch Höhn, Deutsches Recht 1935, S. 296, zu verstehen; ferner derselbe, Ztschrft. f. d. ges. Staatswissenschaft, Bd. 95, S. 684, Köllreutter, in „Die Verwaltungsakademie", Bd. 1, Beitr. 16, S. 9; Becker, a. a. O.,

von der Führergesetzgebung Gebrauch gemacht werden soll, muß dem Ermessen des Führers überlassen werden. Eine Gegenzeichnung der erlassenen Verordnungen kommt dabei in Wegfall. Sie hätte ja auch gar keinen Sinn. Eine übernahme der Verantwortung des Gegenzeichnenden gegenüber dem Reichstag kommt so wenig wie bei der Regierungsgesetzgebung in Frage. Eine Verantwortung gegenüber dem Führer und Reichskanzler dafür, daß die Verordnung richtig durchdacht und zweckentsprechend ist, etwa wie bei der Gegenzeichnung im Regierungsgesetzgebungsverfahren, fällt, soweit die Verordnung vom Führer selbst ausgeht, weg. Werden dagegen die Verordnungen von besonderen Organen zuvor ausgearbeitet, so sind diese, ebenso wie ihre Vorgesetzten, für sorgfältige Arbeit verantwortlich. über das Verhältnis der Führerverordnungen zu anderen Gesetzen ist zu sagen, daß es einen Rangunterschied nicht gibt. Die Führerverordnung kann also von anderen Gesetzen Abweichendes bestimmen. Nicht jede Willensäußerung der Führung jedoch ist im nationalsozialistischen Staate Gesetz. Dies liegt im Wesen des nationalsozialistischen Staates als eines Rechtsstaates begründet und erfordert auch die Rechtssicherheit. Führergesetz im nationalsozialistischen Staat vielmehr ist nur die Willensäußerung der Führung, die in den Formen der Gesetzgebung erlassen und veröffentlicht ist, also in die Form eines Gesetzes gekleidet ist[10]). Die Verkündung und das Inkrafttreten der Führergesetze erfolgt wohl in entsprechender Anwendung des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 13. 10. 1923 (RGBl. I S. 959). Danach werden Rechtsverordnungen des Reiches im Reichsministerialblatt, im Deutschen Reichsanzeiger oder im Reichsgesetzblatt verkündet, Verordnungen auf Grund des Art. 48 WRV. auch in anderer Weise, was entsprechend auch für Führerverordnungen zu gelten hat; sie treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem auf die Verkündung folgenden Tag in Kraft.

Die bisher ergangenen Führergesetze können nichts anderes ergeben, insbesondere lassen sich aus ihnen keinerlei Grundsätze über die Ausmaße der Führergesetzgebung ableiten, ihr Erlaß wird vielmehr, wie erwähnt, im Ermessen des Führers und Reichskanzlers liegen. Als erstes derartiges Gesetz ist die Verordnung des Führers über die Deutsche Arbeitsfront vom 24. 10. 1934[11]) zu werten, die

---

S. 40 ff. Ebenfalls als Ausnahme betrachtet sie Huber, Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs, a. a. O., S. 223, der sie jedoch, wie erwähnt, aus Art. 48 WRV. herleiten will. Ebenso Meißner-Kaisenberg, a. a. S. 112.

[10]) Bezüglich der Sanktion gilt das oben S. 26 Gesagte, nur eben auf die Person des Führers und Reichskanzlers beschränkt.

[11]) Verordnung über Wesen und Ziel der Deutschen Arbeitsfront v. 24. 10. 1934 mit Änderung vom 12. 11. 1934 (vgl. Organisationsbuch der NSDAP., 5. Aufl. 1938) S. 185 ff. Die Verordnung und ihre Änderung hat folgenden Wortlaut:

§ 1. Die Deutsche Arbeitsfront ist die Organisation der schaffenden Deutschen der Stirn und Faust. In ihr sind insbesondere die Angehörigen der ehemaligen Gewerkschaften, der ehemaligen Unternehmervereinigungen als gleichberechtigte Mitglieder zusammengeschlossen.

Wesen und Ziel der Deutschen Arbeitsfront behandelt. Sie ist nicht nur als eine bloße Verwaltungsverordnung des Führers und Reichskanzlers, sondern als eigentliche Rechtsverordnung zu betrachten. Sie wurde vom Führer und Reichskanzler ausgefertigt, und zwar ohne Gegenzeichnung eines Ministers, und trat nach § 10 mit dem Tage ihrer Verkündung in Kraft.

Als nächste Verordnung des Führers und Reichskanzlers erging die Verordnung zur Durchführung des Vierjahresplans vom 18. 10. 1936 (RGBl. I S. 887). Könnte man auch Abs. 1 und Abs. 2 dieser Verordnung noch unter die erweiterte Organisationsgewalt des Führers und Reichskanzlers bringen, so ist dies bei dem Abs. 3 nicht möglich, der den Ministerpräsidenten, Generaloberſten Göring, ermächtigt, die Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die zur Erfüllung der ihm gestellten Aufgaben und der zu treffenden Maßnahmen notwendig sind. Auch diese Verordnung wurde ohne Gegenzeichnung vom Führer und Reichs-

---

Die Mitgliedschaft bei der Deutschen Arbeitsfront wird durch die Mitgliedschaft bei einer beruflichen, sozialpolitischen, wirtschaftlichen und weltanschaulichen Organisation nicht ersetzt.

Der Reichskanzler kann bestimmen, daß gesetzlich anerkannte, ständische Organisationen der Deutschen Arbeitsfront korporativ angehören.

§ 2. Das Ziel der Deutschen Arbeitsfront ist die Bildung einer wirklichen Volks- und Leistungsgemeinschaft aller Deutschen. Sie hat dafür zu sorgen, daß jeder einzelne seinen Platz im wirtschaftlichen Leben der Nation, in der geistigen und körperlichen Verfassung einnehmen kann, die ihn zur höchsten Leistung befähigt und damit den größten Nutzen für die Volksgemeinschaft gewährleistet.

§ 3. Die Deutsche Arbeitsfront ist eine Gliederung der NSDAP. i. S. des Gesetzes über Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. 12. 1933.

§ 4. Führung und Organisation. Die Führung der Deutschen Arbeitsfront hat die NSDAP. Der Stabsleiter der PO. führt die Deutsche Arbeitsfront. Er wird vom Führer und Reichskanzler ernannt. Er ernennt und enthebt die übrigen Führer der Deutschen Arbeitsfront. Zu solchen sollen in erster Linie Mitglieder der in der NSDAP. vorhandenen Gliederungen der NSBO., der NS.-Hago, des weiteren Angehörige der SA. und SS ernannt werden.

§ 5. Die gebietliche Gliederung der Deutschen Arbeitsfront entspricht der NSDAP. Für die fachliche Gliederung der Deutschen Arbeitsfront ist das im Programm der NSDAP. aufgestellte Ziel einer organischen Ordnung maßgebend. Die gebietliche und fachliche Gliederung der Deutschen Arbeitsfront wird vom Stabsleiter der PO. bestimmt und im Dienstbuch der Deutschen Arbeitsfront veröffentlicht. Er entscheidet über die Zugehörigkeit der Aufnahme in die Deutsche Arbeitsfront.

§ 6. Die Kassenführung der Deutschen Arbeitsfront untersteht i. S. der 1. Durchführungsverordnung zum Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 23. 3. 1934 der Kontrolle des Schatzmeisters der NSDAP.

§ 7. Die Deutsche Arbeitsfront hat den Arbeitsfrieden zu sichern, bei den Betriebsführern Verständnis für die berechtigten Ansprüche ihrer Ge-

kanzler ausgefertigt und trat wohl nach dem Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 13. 10. 1923 (RGBl. I S. 959) mit dem auf die Verkündung folgenden Tage in Kraft.

Schließlich ist als Führergesetz noch ergangen der Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Einberufung einer verfassunggebenden Generalsynode der Deutschen Evangelischen Kirche vom 15. 2. 1937 (RGBl. I S. 203), ausgefertigt vom Führer und Reichskanzler, und zwar ebenfalls ohne Gegenzeichnung. Zum Verständnis dieser Verordnung sei noch folgendes ausgeführt. Durch das

---

folgschaft, bei der Gefolgschaft Verständnis für die Lage und die Möglichkeit ihres Betriebs zu schaffen. Die Deutsche Arbeitsfront hat die Aufgabe, zwischen den berechtigten Interessen aller Beteiligten jenen Ausgleich zu finden, der den nationalsozialistischen Grundsätzen entspricht und die Anzahl der Fälle einschränkt, die nach dem Gesetz vom 20. 1. 1934 den zur Entscheidung allein zuständigen staatlichen Organen zu überweisen sind. Die für diesen Ausgleich notwendige Vertretung aller Beteiligten ist ausschließlich Sache der Deutschen Arbeitsfront. Die Bildung anderer Organe oder ihre Beteiligung auf diesem Gebiet ist unzulässig.

§ 8. Die Deutsche Arbeitsfront ist Trägerin der NS.-Gemeinschaft „Kraft durch Freude". Die Deutsche Arbeitsfront hat für die Berufsschulung Sorge zu tragen. Sie hat ferner die Aufgaben zu erfüllen, die ihr nach dem Gesetz vom 20. 1. 1934 übertragen wurden.

§ 9. Das Vermögen der in § 1 der Verordnung genannten früheren Organisationen, einschließlich ihrer Hilfs- und Ersatzorganisationen, Vermögensverwaltungen und wirtschaftliche Unternehmungen bilden das Vermögen der Deutschen Arbeitsfront. Durch die Selbsthilfeeinrichtung der Deutschen Arbeitsfront soll jedem ihrer Mitglieder die Erhaltung seiner Existenz im Falle der Not gewährleistet werden, um den fähigsten Volksgenossen den Aufstieg zu ebnen oder ihm zu einer selbständigen Existenz, wenn möglich, auf eigenem Grund und Boden, zu verhelfen.

§ 10. Die Verordnung tritt mit dem Tage ihrer Verkündung in Kraft.

Berlin, den 24. Oktober 1934.

(gez.) Adolf Hitler
Führer und Reichskanzler.

Meine Verordnung vom 24. Oktober 1934 über die Deutsche Arbeitsfront wird dahingehend abgeändert, daß § 4 nachstehende Fassung erhält:

§ 4. Führung und Organisation. Die Führung der Deutschen Arbeitsfront hat die NSDAP. Der Reichsorganisationsleiter führt die Deutsche Arbeitsfront. Er wird vom Führer und Reichskanzler ernannt. Er ernennt und enthebt die übrigen Führer der Deutschen Arbeitsfront. Zu solchen sollen in erster Linie Mitglieder der in der NSDAP. vorhandenen Gliederungen der NSBO. und NS.-Hago, des weiteren Angehörige der SA. und SS ernannt werden.

Ferner: In § 5 Abs. 3 wird das Wort Stabsleiter der PO. durch Reichsorganisationsleiter der NSDAP. ersetzt.

Berlin, den 12. November 1934.

Der Führer und Reichskanzler.
(gez.) Adolf Hitler.

Gesetz über die Verfassung der Deutschen Evangelischen Kirche vom 14. 7. 1933 (RGBl. I S. 471) wurde die Deutsche Evangelische Kirche reichsrechtlich anerkannt. Gleichzeitig wurde auch die Verfassung der Deutschen Evangelischen Kirche vom 11. 7. 1933 von Reichswegen anerkannt. Art. 5 des Gesetzes über die Verfassung der Deutschen Evangelischen Kirche setzte Neuwahlen der Landeskirchen für die kirchlichen Organe auf 23. 7. 1933 und 31. 8. 1933 fest. Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes bestimmte: Die Deutsche Evangelische Kirche ist Körperschaft des öffentlichen Rechts des Reichs. Daraus folgt also, daß nur das Reich Rechtsnormen treffen kann, um den Bestand und die Verwaltung der Deutschen Evangelischen Kirche zu gewährleisten. Da nun sämtliche Organe der Deutschen Evangelischen Kirche von den einzelnen kirchlichen Gruppen in ihrem rechtlichen Bestand bezweifelt wurden, geriet die Kirche in einen Zustand der Handlungsunfähigkeit. Um den Bestand der Deutschen Evangelischen Kirche zu sichern, erging das Gesetz zur Sicherung der Deutschen Evangelischen Kirche vom 24. 9. 1934 (RGBl. I S. 1178). Der Reichsminister für die kirchlichen Angelegenheiten wurde danach zur Wiederherstellung geordneter Zustände in der Deutschen Evangelischen Kirche und in den evangelischen Landeskirchen ermächtigt, Verordnungen mit rechtsverbindlicher Kraft zu erlassen. Der in Ausführung dieses Gesetzes eingesetzte Reichskirchenausschuß konnte eine Einigung ebenfalls nicht erzielen. Der Reichskirchenausschuß war der Nachfolger der in der Verfassung vorgesehenen evangelischen Nationlsynode (vgl. 1. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Sicherung der Deutschen Evangelischen Kirche vom 3. 10. 1935 [RGBl. I S. 1221 § 1]), die nach Art. 8 der Verfassung der Deutschen Evangelischen Kirche vom 11. 7. 1933 zu zwei Dritteln aus Mitgliedern bestand, die von den Landeskirchen entsandt wurden, und zu einem Drittel von der Deutschen Evangelischen Kirche berufen wurden. Als neues Organ wurde nunmehr durch den Erlaß des Führers und Reichskanzlers eine Generalsynode bestimmt mit der Aufgabe, der Deutschen Evangelischen Kirche eine neue Verfassung zu geben. Die Vertreter dazu sollte das Deutsche Evangelische Kirchenvolk entsenden. Diese Verordnung konnte nach dem oben Ausgeführten nur als Gesetz ergehen. Ausgeführt wurde diese Verordnung allerdings bisher nicht.

Schrifttumsverzeichnis.

1. Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. 8. 1919, 7. Aufl. 1929.
2. Becker, Erich, Diktatur und Führung, Tübingen 1934.
3. Dahm, Auflehnung gegen die Staatsgewalt, Das kommende Deutsche Strafrecht, 2. Aufl. 1936, bes. Teil, S. 281 ff.
4. Dräger, Primat des Volkes, Berlin 1935.
5. Emig, Kurt, Der Begriff der Verfassung im heutigen deutschen Recht, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 95, S. 463 ff.
6. Forsthoff, Ernst, Der Totale Staat, Hamburg 1933.
7. Frick, Der Neubau des Dritten Reichs; Vortrag, gehalten vor Offizieren der Reichswehr am 15. 11. 1934.
8. Giese, Friedrich, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 8. Aufl. 1931.
9. Goebbels, Josef, Vom Kaiserhof zur Reichskanzlei, 1934.
10. Goering, Hermann, Aufbau einer Nation, Berlin 1934.
11. Hellfritz, Rechtsstaat und nationalsozialistischer Staat, Deutsche Juristenzeitung 1934, S. 426 ff.
12. Hitler, Adolf, Mein Kampf, 7. Aufl. 1933.
13. Hoche, Das Zustandekommen der Reichsgesetze, Reich und Länder, 10, 1936, S. 65 ff.
14. Höhn, Reinhard, Staats- und Rechtsgemeinschaft, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 95. Bd., S. 656 ff.
15. — Partei und Staat, Deutsches Recht 1935, S. 474 ff.
16. — Der Führerbegriff im Staatsrecht, Deutsches Recht 1935, S. 296 ff.
17. — Das Gesetz als Akt der Führung, Deutsches Recht 1934, S. 433 ff.
18. Huber, Ernst Rudolf, Die Deutsche Staatswissenschaft, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 95. Bd. S. 40 ff.
19. — Das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 95. Bd., S. 202 ff.
20. — Das Reichsstatthaltergesetz vom 30. 1. 1935, Deutsche Juristenzeitung 1935, S. 257 ff.
21. — Die Totalität des völkischen Staates, „Die Tat", unabhängige Monatsschrift, April 1934, 1. Heft, S. 37 ff.
22. — Die Einheit der Staatsgewalt, Deutsche Juristenzeitung 1934, S. 950 ff.
23. — Verfassung 1937.
24. — Wesen und Inhalt der politischen Verfassung 1935.
25. Jellinek, Georg, Gesetz und Verordnung, 1887.

26. Köllreutter, Otto, Deutsches Verfassungsrecht, Berlin 1935.
27. — Quellen des nationalsozialistischen Staatsrechts, „Die Verwaltungsakademie", Handbuch für den Beamten im nationalsozialistischen Staat, Bd. 1, Beitr. 16.
28. — Der Aufbau des deutschen Führerstaats, „Die Verwaltungsakademie", Handbuch für den Beamten im nationalsozialistischen Staat, Bd. 1, Beitr. 19.
29. — Der Deutsche Führerstaat, Tübingen 1934.
30. — Volk und Staat in der Weltanschauung des Nationalsozialismus, 1935.
31. Krüger, Kurt, Die Stellung der Reichsminister, Deutsches Recht 1937, S. 311 ff.
32. Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. 1911.
33. Lammers, Die Staatsführung im Dritten Reich; Vortrag des Staatssekretärs und Chefs der Reichskanzlei Dr. Lammers vor der Verwaltungsakademie Berlin am 15. 10. 1934; Deutsche Justiz 1934, S. 1296 ff.
34. — Staatsführung im Dritten Reich, Völkischer Beobachter, Münchener Ausgabe, 3. Sept. 1938, S. 1.
35. Lobe, A., Das richterliche Prüfungsrecht und Die Entwicklung der gesetzgebenden Gewalt im neuen Reich, Arch. d. öff. R., N. F. 28 (1937), S. 194 ff.
36. Mallmann, Walter, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, Sammlung Universitas-Archiv, Bd. 91, 1938.
37. Medicus, Das Gesetz über den Neuaufbau des Reiches, Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung 1935, S. 357 ff.
38. — Der Neuaufbau des Reiches, Archiv des öffentl. Rechts, N. F. 1934, Bd. 25, S. 64 ff.
39. Meißner-Kaisenberg, Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich, Berlin 1935.
40. Meukel, Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. 3. 1933, Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung 1935, S. 343 ff.
41. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1911—1919.
42. Muth, Heinrich, Die rechtliche Stellung des Stellvertreters des Führers, Deutsches Recht 1935, S. 304 ff.
43. Nassauer, Gewaltenteilung im nationalsozialistischen Staate? Deutsche Juristenzeitung 1934, S. 336 ff.
44. Nikolai, Helmut, Nationalsozialismus und Staatsrecht, „Die Verwaltungsakademie", Handbuch für den Beamten im nationalsozialistischen Staat, Bd. 1, Beitr. 14.
45. — Zum Gesetz über den Neuaufbau des Reiches, Deutsche Juristenzeitung 1934, S. 233 ff.
46. — Grundlagen der kommenden Verfassung, Berlin 1933, 5. Aufl.
47. Noack, Unser Staatsrecht, Deutsches Recht 1935, S. 62 ff.
48. Pfundtner, Die Quellen der geltenden Verfassung, Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung 1935, S. 331 ff.
49. Pfundtner-Neubert, Das neue Deutsche Reichsrecht.
50. Poetzsch-Heffter, Ule-Dernedde, Vom deutschen Staatsleben, Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart, Bd. 21 und 22.

51. Sartorius, Verfassungs- und Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 1938.
52. Scheuner, U., Die nationale Revolution. Eine staatsrechtl. Betrachtung, Arch. d. ö. R., N. F. 24 (1934), S. 166 ff., 261 ff.
53. Schlottmann, Die Auflösung und Neuwahl des Reichstags im Februar/März und Oktober/November 1933, Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung 1935, S. 382 ff.
54. Schmitt, Carl, Staat, Bewegung, Volk, Die Dreigliederung der politischen Einheit, 1933.
55 — Ein Jahr nat.-soz. Verfassungsstaat, Deutsches Recht 1934, S. 27 ff.
56. Stamm, Bewegung, Staat und Volk in ihren Organisationen, Berlin 1935.
57. Stein-Lorenz, Die vollziehende Gewalt, 1869, 1. Band.
58. Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin-Leipzig 1924.
59. Stuckart, Wilhelm, Der nationalsozialistische Führerstaat im Verhältnis zur Demokratie, Diktatur und Selbstverwaltung, Deutsches Recht 1936, S. 342 ff.
60. Tatarin-Tarnheyden, Edgar, Werdendes Staatsrecht, Berlin 1934.

Lebenslauf.

Ich wurde am 9. Oktober 1913 als Sohn des Schreiners Georg Frasch und seiner Ehefrau Christine, geb. Nagel, in Ulm a. D. geboren. Ich bin deutscher Reichsangehöriger. Zunächst besuchte ich 3 Jahre die Elementarschule in Ulm und anschließend 9 Jahre das Realgymnasium in Ulm, das ich im Februar 1932 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Sodann studierte ich 7 Semester Rechtswissenschaft, und zwar die ersten 3 Semester in Tübingen. Das Wintersemester 1933/34 verbrachte ich an der Universität in München. Im Sommersemester 1934 kehrte ich nach Tübingen zurück und verblieb dort bis zum Sommersemester 1935, das letzte Semester als Hörer. Am 5. Dezember 1935 bestand ich beim Reichsjustizprüfungsamt — Prüfungsstelle Stuttgart — die erste juristische Staatsprüfung. Seitdem bin ich im Vorbereitungsdienst tätig.